

LE RÉGIME ADMINISTRATIF DES EMPRUNTS COLONIAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 3 Juin 1939, à 14 heures.

PAR

PIERRE MESSMER

Breveté de l'ÉCOLE NATIONALE DE LA FRANCE D'OUTRE-MER.

Président : M. ROLLAND, professeur.

Suffragants { *MM. MAUNIER, professeur.*
Joseph BARTHÉLEMY, professeur.

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT, 3

1939

**LE RÉGIME ADMINISTRATIF
DES EMPRUNTS COLONIAUX**

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE RÉGIME ADMINISTRATIF DES EMPRUNTS COLONIAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 3 Juin 1939, à 14 heures.

PAR

PIERRE MESSMER

Breveté de l'ÉCOLE NATIONALE DE LA FRANCE D'OUTRE-MER.

Président : M. ROLLAND, professeur.

Suffragants { *MM. MAUNIER, professeur.*
Joseph BARTHÉLEMY, professeur.

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT, 3

1939



Il n'est question dans le présent travail que des emprunts contractés par les territoires relevant du Ministère des Colonies.

L'étude des emprunts algériens, tunisiens et marocains n'a pas été faite parce qu'elle exige l'exposé de règles souvent très différentes de celles qu'on trouvera développées ici.

Nous avons préféré limiter l'étude, espérant ainsi lui donner plus de clarté.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE RÉGIME ADMINISTRATIF DES EMPRUNTS COLONIAUX

INTRODUCTION

SECTION I

Aperçu historique sur la dette publique aux colonies.

§ 1. — NAISSANCE ET DÉVELOPPEMENT DE LA DETTE.

Les Etats d'Europe connaissent depuis longtemps le procédé de l'emprunt et n'ont pas manqué de l'employer avec une régularité qui les a parfois menés à la faillite.

Pour les colonies au contraire, l'emprunt est une nouveauté et même une nouveauté très récente : il n'apparaît guère avant le milieu du xix^e siècle et c'est pendant les quarante dernières années que les possessions françaises ont contracté la quasi-totalité de leur dette.

Sous l'ancien régime, en effet, les colonies étaient considérées comme les « propriétés » des Compagnies privilégiées ou de l'Etat, quand celui-ci se fut substitué aux compagnies défaillantes. Ces « propriétés » n'avaient évidemment pas de budget propre et il ne

pouvait pas être question pour elles de contracter des emprunts ; de même qu'on recueillait toutes leurs recettes, on subvenait à toutes leurs dépenses.

Pour être capables d'emprunter, il fallait que les colonies eussent un budget et la personnalité morale, en un mot, qu'elles eussent l'autonomie financière. Celle-ci leur fut accordée par les décrets des 15 juin et 24-28 septembre 1791, retirée en l'an III, rendue en 1825, et 1827. Grâce à des combinaisons dont les modalités furent plusieurs fois transformées, les colonies réussirent pendant le *xix*^e siècle à combler leurs déficits par des subventions (d'ailleurs modiques) de la métropole. Au surplus, la nécessité d'une mise en valeur par des grands travaux ne se faisait guère sentir dans les possessions anciennes et petites comme les Antilles, la Réunion, la Guyane.

La conquête d'immenses territoires sous le second Empire et la troisième République, transforma radicalement la question : l'opinion publique estimait que ces conquêtes avaient coûté trop cher. On ne voulait plus engager de nouvelles dépenses. Il fallait donc détacher le plus complètement possible les budgets des colonies du budget de la métropole ; les décrets du 8 février 1880, 17 octobre 1887, 11 mai 1888 et 31 juillet 1898 accordèrent à l'Indochine une large autonomie financière ; le décret du 20 novembre 1882 dota les autres possessions françaises d'un régime moins large bien que très libéral ; et enfin, la loi du 13 avril 1900 confirma pour tout l'empire colonial français la règle de l'autonomie budgétaire.

L'autonomie était accompagnée du droit d'emprunter, l'emprunt devenant indispensable, du fait de l'abs-

tention de la métropole, pour liquider un passif souvent lourd et réaliser les premiers travaux de pénétration et de mise en valeur. De 1900 à 1938, le montant des emprunts contractés par les colonies a dépassé 5 milliards.

Faire un historique des emprunts coloniaux est une tâche difficile tant la matière est complexe et nombreux les textes législatifs et réglementaires qui en ont traité. Abstraction faite d'opérations de médiocre importance et souvent irrégulières, passées par les colonies au début de leur existence, on peut ramener à trois types les emprunts des colonies françaises :

1° Emprunts de liquidation ;

2° Emprunts de mise en valeur qui sont, ou bien :

a) des emprunts à objets limités : voies ferrées, ports, routes, etc...

b) des emprunts à objets multiples : emprunts du programme Sarraut.

3° Emprunts de crise : crise économique ou crise politique.

C'est dans ce cadre que nous allons maintenant tracer un bref historique des emprunts réalisés par les principales colonies françaises.

§ 2. — LA DETTE DES PRINCIPALES COLONIES FRANÇAISES

I. *Indochine*. — En 1892, la situation financière de l'Indochine est confuse. Bien que le gouvernement général soit constitué, chaque pays a gardé son budget propre qu'il administre librement. La Cochinchine où nous sommes établis depuis 30 ans a seule un budget en équilibre ; au Cambodge, la réforme financière du

22 août 1891 est encore trop récente pour avoir pu porter ses fruits ; l'Annam-Tonkin a eu des déficits budgétaires considérables toutes les années précédentes et depuis 1887, date où la conquête peut être considérée, comme achevée, n'a pas reçu moins de 180 millions de la France à titre de subvention. La création, en 1892, de nouveaux impôts sur le sel, le tabac, le pétrole fournit un surcroît de ressources appréciable et, sans plus attendre, on décide d'entreprendre des travaux qui permettront une rapide mise en valeur du pays. Le protectorat de l'Annam-Tonkin conclut alors des marchés de fournitures et de travaux présentant tous les caractères d'emprunts déguisés à des taux usuraires ; en vue de faire face aux échéances résultant de ces marchés, le protectorat agissant sans l'autorisation de la métropole, contracte les 2 et 9 juillet 1894 deux emprunts respectivement de 4 millions de francs et de 750.000 dollars, remboursables en trois ans. Pris dans de nouvelles difficultés, le Tonkin ne peut pas faire face à ses obligations et la France doit venir à son secours.

Une loi du 23 avril 1895 accorde 10 millions.

Une loi du 25 juin 1895 accorde 5 millions.

Enfin, une loi du 13 juillet 1895 dispose que « le montant des Bons émis par l'administration de l'Annam et du Tonkin que le Ministre des Finances est autorisé à recevoir dans le portefeuille du Trésor.... pourra temporairement s'élever à 15 millions de francs ». Malgré tous ces sacrifices, le passif de l'Annam-Tonkin est évalué à 41 millions le 1^{er} janvier 1896. Pour régler la situation, une loi est votée le 10 février 1896 « pour assurer la liquidation définitive de la situation financière

du pays au moyen d'un emprunt de 80 millions de francs, garanti par la métropole et dont le produit permettrait en outre d'obtenir par des moyens réguliers, l'exécution des travaux publics reconnus les plus urgents ». (Exposé des motifs.)

Sur les 80 millions, 43 servirent à liquider le passif.

Le complément, soit 37 millions fut consacré à l'achèvement du chemin de fer de Langson, à des travaux dans le port de Haïphong et à la construction de routes dans les territoires militaires. L'emprunt de 1895 ouvre donc la série des emprunts à objets limités ; en Indochine, cette série est longue comme la liste suivante permet de le constater :

Emprunt de 200 millions : loi du 25 décembre 1898 pour la construction d'un réseau ferré ;

Garantie annuelle d'intérêts, de 3 millions pendant 75 ans, pour assurer le service d'un emprunt de 75 millions contracté par la Société du Chemin de Fer de Laokay à Yunnanfou. (Loi du 15 juillet 1901.)

Emprunt de 53 millions : loi du 14 mars 1909 pour l'achèvement du chemin de fer de Yunnanfou ;

Emprunt de 90 millions : loi du 25 décembre 1912 pour l'achèvement du programme de 1898 ;

Emprunt de 6.180.000 piastres : loi du 20 juin 1921 pour la construction du chemin de fer de Vinh à Dong-ha.

Sans doute, les emprunts précédents ont-ils alimenté d'autres travaux que ceux des voies ferrées, mais accessoirement puisque 20 millions seulement, sur un total de 479.800.000 francs ont été consacrés à l'éclairage et au balisage des côtes ainsi qu'à la construction de certaines routes.

8 RÉGIME ADMINISTRATIF DES EMPRUNTS COLONIAUX

Le caractère de l'emprunt de 1.370 millions accordé par la loi du 22 février 1931 est totalement différent : c'est un emprunt à objets multiples comme le montre le tableau suivant qui répartit le montant de l'emprunt.

Voies ferrées.....	116.160.000	piastres.
Endiguements, irrigations.....	48.240.000	—
P. T. T.....	10.800.000	—
Assistance médicale (protection démographique	12.00.0000	—
	187.200.000	piastres.
Soit	1.872.000.000	francs.
A déduire	502.000.000	francs sur des ressources autres que l'emprunt
Reste	1.370.000.000	francs. .

Deux lois des 26 avril et 27 juillet 1934, ont autorisé l'émission par l'Indochine de deux emprunts de Trésorerie respectivement de 250 et de 170 millions de francs ; ce sont des emprunts de crise qui ont eu pour objet de parer à l'insuffisance des recettes : condamnables en théorie, ils n'en ont pas moins fortement contribué à sauver l'Indochine d'une faillite que la crise économique avait rendue inévitable.

Enfin, un décret-loi du 25 mai 1938 a autorisé un emprunt de 400 millions pour la Défense nationale.

II. *Afrique occidentale française.* — Le décret du 17 octobre 1899, qu'allaient reprendre et compléter les décrets des 1^{er} octobre 1903 et 18 octobre 1904, constituait sur ses bases actuelles le gouvernement général de l'Afrique occidentale française. On avait créé cet organisme pour des fins politiques et administratives, mais aussi en vue de permettre une mise en valeur rationnelle d'un immense territoire jusqu'alors trop

morcelé. A cette époque, mettre en valeur consistait à construire des voies ferrées : une loi du 5 juillet 1903, autorisa donc l'A. O. F. à contracter un emprunt de 65 millions de francs, avec la garantie de l'Etat français.

Cet emprunt eut deux destinations, il servit, d'une part, à liquider le passif du Sénégal et de la Guinée. Le Sénégal avait une dette de 3 millions remontant à 1892 ; quant à la Guinée, deux décrets du 14 avril 1899 et du 22 mars 1901 lui avaient permis d'emprunter auprès de la Caisse des Retraites pour la vieillesse et de la Caisse des Dépôts et Consignations 8 millions, puis 4 millions en vue de construire un chemin de fer. Puisque le gouvernement général assurerait à l'avenir les dépenses de Travaux publics, il était normal qu'il déchargeât les colonies fédérées des dettes qu'elles avaient contracté en cette matière ; des considérations de clarté et de bon ordre budgétaire y poussaient également.

14.443.000 francs servirent donc au remboursement anticipé des emprunts du Sénégal et de la Guinée.

Le surplus, soit 50.550.000 francs, fut consacré à des travaux publics : chemins de fer, ports. La série des emprunts à objet limité était ouverte et s'est continuée jusqu'en 1913.

Emprunt de 100 millions : loi du 22 janvier 1907 pour la construction d'un réseau ferré et l'amélioration des ports de Dakar et de Saint-Louis ;

Emprunt de 14 millions : loi du 18 février 1910 pour l'achèvement de la ligne de chemin de fer Thiès-Kayes.

Emprunt de 167 millions : loi du 23 décembre 1913 pour l'achèvement du réseau ferré commencé en 1907.

Ces emprunts intéressent principalement les voies de

10 RÉGIME ADMINISTRATIF DES EMPRUNTS COLONIAUX

communication. Les autres branches de l'activité économique et sociale ont été très peu dotées : 15.250.000 francs au total en faveur de travaux d'adduction d'eau et d'assainissement.

L'emprunt de 1.690 millions autorisé par la loi du 22 février 1931 n'eut pas comme seule destination de doter les voies de communication du territoire ; ce fut un emprunt à objets multiples :

Ports et rivières	619.300.000	francs
Voies ferrées.....	1.045.000.000	—
Routes et ponts	32.000.000	—
Édilité.....	45.100.000	—
Assistance médicale	9.500.000	—
Enseignement.....	8.000.000	—
Bâtiments militaires	10.000.000	—
Irrigations.....	304.100.000	—
Protection démographique	120.000.000	—
Total	2.193.000.000	francs.
A déduire ressources autres que l'emprunt	503.000.000	—
Reste sur l'emprunt	1.690.000.000	—

La loi du 28 avril 1932 accorda à l'A. O. F. un emprunt de trésorerie de 60 millions, grâce auquel on a pu financer les sociétés de prévoyance, et combler les déficits du budget local du Sénégal.

Enfin, un décret-loi du 25 mai 1938 a autorisé les gouvernements généraux de l'A. O. F., de l'A. E. F. et de Madagascar à emprunter pour la Défense nationale une somme de 200 millions, dont les trois quarts au moins, sont destinés à l'A. O. F.

III. *Afrique équatoriale française.* — De toutes nos grandes colonies, c'est sans contredit l'A. E. F., dont la conquête a coûté le moins d'argent à la métro-

pole. Après d'aussi brillants débuts, on crut pouvoir mettre le pays en valeur sans bourse délier, grâce au système des grandes concessions ; des sociétés bénéficiant d'un véritable monopole s'engageaient à fournir certaines prestations conformément à un cahier des charges type.

Les espoirs furent déçus et on revint au procédé classique de financement : l'emprunt.

Un premier emprunt de 21 millions fut accordé par la loi du 12 juillet 1909. Il servit à amortir le reliquat d'une dette de 2 millions contractée par la colonie du Congo auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, le 18 octobre 1900.

Le surplus reçut des affectations multiples, contrairement à ce qui avait été fait pour les premiers emprunts des autres colonies :

Lignes télégraphiques et câbles	6.000.000	francs. .
Voies de communication	4.500.000	—
Installations d'occupation	4.500.000	—
Études diverses:	4.500.000	—

L'éparpillement n'ayant pas donné de bons résultats, on en revint aux procédés utilisés ailleurs : blocage des ressources au profit des voies de communication. En A. E. F., une seule voie ferrée, le « Congo-Océan » et un seul port, celui de Pointe-Noire, ont dévoré tous les crédits :

Emprunt de 171.000.000 de francs (limité à 93 millions), Loi du 13 juillet 1914 ; *Construction du Congo-Océan*.

Emprunt de 300.000.000 de francs, Loi du 15 juillet 1925 ; *Construction du Congo-Océan*

Emprunt de 822.000.000 de francs, Loi du 22 février 1931 ; *Construction du Congo-Océan*.

Emprunt de 298.000.000 de francs. Loi du 2 août 1933 *Construction du Congo-Océan*.

Sur ce total de 1.513.000.000, 166 millions seulement ont été appliqués au profit de l'hygiène (75 millions) des premières mesure de mise en valeur (36 millions), du soutien de la production indigène locale (30 millions), et du comblement des déficits budgétaires (25 millions).

Tous les efforts se sont donc portés sur un seul point et l'A. E. F., n'a pas eu jusqu'ici de grand emprunt à objets multiples comme les autres colonies.

IV. *Madagascar*. — En 1886, le premier ministre Hova concluait avec l'Anglais Kingdon un contrat aux termes duquel celui-ci s'engageait à prêter au gouvernement malgache la somme de 20 millions de francs au taux de 7 pour 100 contre le droit de percevoir les revenus des douanes et de fonder une banque émettrice. En vertu du traité de 1885, la France qui avait la représentation de l'île « dans toutes ses relations extérieures » (art. 1^{er} du traité) s'opposa formellement à cette mainmise de l'Angleterre sur les finances de Madagascar, et, pour couper court à toute discussion, chargea le Comptoir d'Escompte de créer à Tananarive une succursale dont la première opération fut de prêter au gouvernement Hova la somme de 16 millions au taux de 6 pour 100.

Ces conditions étaient peu avantageuses pour l'époque; aussi, l'un de nos premiers soucis fut-il, après la loi du 6 août 1896, déclarant Madagascar colonie fran-

caïse, de rembourser cette dette onéreuse. Un emprunt de 30 millions au taux de 2,1/2 pour 100 fut autorisé par la loi du 5 avril 1897 en vue de liquider le passif de la colonie et de réaliser certains travaux publics : routes, ports, balisage des côtes.

Plus tard, deux emprunts servirent à la construction du chemin de fer de Tananarive à la côte Est.

Emprunt de 60 millions de francs. Loi du 14 avril 1900 ;

Emprunt de 15 millions de francs. Loi du 19 mars 1905.

Jusqu'en 1931, la dette n'augmenta plus. La situation financière du pays ne lui interdisait pas de supporter des charges nouvelles : presque tous les budgets se soldaient par des excédents appréciables. Mais les gouverneurs généraux préféraient financer les travaux grâce aux excédents budgétaires plutôt que de supporter le service d'une dette importante.

La crise, supprimant les plus-values budgétaires retourna la situation et la Grande Ile reçut avec empressement l'autorisation d'emprunter 735 millions qui lui fut accordé par la loi du 22 février 1931 en vue de faire face comme dans les autres colonies à des dépenses variées :

Ports et rivières	212.000.000 fr.
Voies ferrées.....	230.989.000 —
Routes et ponts	28.000.000 —
Hydraulique agricole	60.000.000 —
Assistance médicale et enseignement...	80.774.000 —
P. T. T	23.467.000 —
Bâtiments administratifs'.....	64.770.000 —
Protection sanitaire démographique...	35.000.000 —
Total	735.000.000 fr.

V. *Les Pays sous mandat*. — « L'Allemagne renonce à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer ». (Traité de Versailles, art. 119.) La France recevait donc le Cameroun et le Togo nets et libres de toute charge. Ces deux pays avaient déjà fait l'objet d'une mise en valeur active de la part des Allemands. De notre côté, pour acquérir les bonnes grâces de la commission des mandats à la S. D. N. et nous conformer à nos engagements, nous attribuâmes des subventions importantes à nos deux mandats africains : l'assistance médicale et notamment la lutte contre la maladie du sommeil reçurent une impulsion décisive.

Par contre, l'équipement économique assuré par les seules ressources des territoires était plus lent à progresser : la France marchandait son aide à ce chapitre ; de leur côté, les Commissaires de la République désiraient conserver aux pays qu'ils dirigeaient l'avantage de ne pas avoir de dette ; enfin la S. D. N. était peu favorable à un emprunt qui aurait accentué notre mainmise sur les mandats. Mais comme la S. D. N. ne pouvait pas fournir d'argent, elle dut se résoudre à taire ses remarques d'ailleurs platoniques.

La loi du 22 février 1931 autorisa le Togo à emprunter 65 millions pour prolonger vers le Nord sa ligne de chemin de fer. En vertu de la même loi, le Cameroun emprunta une somme de 32 millions pour améliorer ses voies ferrées et aménager le port de Douala.

Puis vinrent les revendications coloniales allemandes et l'affaiblissement de la S. D. N. Une créance nouvelle nous apparut comme un affermissement de nos droits : la loi du 20 janvier 1934 accorda au Came-

roun un emprunt de 25 millions comparable dans ses rubriques aux emprunts des grandes colonies.

Dotation de la Caisse de réserve en vue d'avances à la caisse de compensation de caoutchouc et de la banane.....	1.500.000 fr.
Avance à la caisse de Crédit agricole ...	5.000.000 —
Travaux de routes	5.000.000 —
Ports et rades	4.000.000 —
Agriculture et élevage	1.100.000 —
Recherches minières	2.000.000 —
Remboursement à la Caisse de réserve d'une partie des dépenses effectuées pour les Grands Travaux.....	6.400.000 —
Total.....	25.000.000 fr.

VI. *Colonies dispersées.* — Il serait inutile et fastidieux de consacrer à la Côte française des Somalis, à la Guadeloupe et à la Martinique, à la Guyane, à la Réunion, aux Etablissements français de l'Inde, à la Nouvelle-Calédonie et aux Etablissements français d'Océanie des développements séparés à l'occasion de leur politique d'emprunt¹. Au reste, cette politique s'est déroulée dans les territoires en question sur des rythmes analogues. Nous nous contenterons donc de notations générales.

En premier lieu, les finances de certaines de ces colonies (il y a heureusement des exceptions) sont souvent en mauvaise situation et les emprunts de liquidation se succèdent à vive allure... qu'on en juge...

1. La liste complète des emprunts non encore amortis contractés par ces colonies est indiquée dans l'Annexe I au présent volume.

Guadeloupe. — Emprunt de 1.200.000 francs. Décret du 17 mars 1899, acquittement des dettes de la colonie.

— Emprunt de 1.500.000 francs. Décret du 25 mars 1901, acquittement des dettes envers le Crédit Foncier colonial.

— Emprunt de 900.000 francs. Décret du 16 juin 1904. Règlement des restes à payer des exercices antérieurs.

— Emprunt de 1.000.000 de francs. Décret du 9 octobre 1908. Règlement d'une transaction avec le Crédit Foncier colonial.

Il est à peine utile d'insister sur le danger de telles pratiques dont l'usage tend à disparaître aujourd'hui.

L'étendue restreinte des colonies en question écarte toute idée de grands travaux. Avant les lois des 10 juillet 1931 et 20 janvier 1934, tout juste pouvait-on citer :

Nouvelle-Calédonie. — Emprunt de 5.000.000 de francs. Décret du 16 février 1901, pour l'amélioration du port de Nouméa et de la construction d'un chemin de fer.

— Emprunt de 3.400.000 francs. Décret du 19 février 1909. Construction d'un chemin de fer.

Guadeloupe. — Emprunt de 2.000.000 de francs. Décret du 8 novembre 1922. Amélioration du port de Pointe-à-Pitre.

Inde Française. — Emprunt de 1.380.000 francs. Décret du 1^{er} avril 1906. Construction d'un Chemin de Fer.

Il n'y a donc pas dans les colonies dispersées de grands emprunts pour les voies de communication comme nous en avons vu jusqu'ici.

Enfin, ces pays sont arrivés pour la plupart à un degré élevé de civilisation : leurs emprunts ont des objets moins économiques que sociaux.

Guadeloupe. — Emprunt de 4.100.000 francs. Décret du 2 mai 1914. Port de Pointe-à-Pître, adduction d'eau. Installation de T. S. F.

Martinique. — Emprunt de 3 millions de francs. Décret du 5 décembre 1911. Adduction d'eau, assainissement.

Cette tendance est encore marquée dans les emprunts à objets multiples accordés par les lois des 10 juillet 1931 et 20 janvier 1934. L'Ile de la Réunion, par exemple, a consacré 16.500.000 francs à des travaux d'intérêt social sur un total de 63 millions, soit plus du quart des fonds d'emprunt. Ces travaux sont portés dans la loi d'emprunt sous la rubrique « Travaux dans les Communes » et concernent principalement les adductions d'eau et les bâtiments communaux, comme on peut s'en rendre compte par la courte liste ci-dessous :

Commune de Saint-Denis. — Agrandissement de l'école de Joinville.

— Réfection de l'hôtel de ville.

— Assainissement de la ville.

— Réfection de l'église Sainte-Clotilde.

Commune de Sainte-Marie. — Construction d'une école

— Canalisation de Monte-Sano.

Commune du Port. — Canalisation de la Source Blanche, etc...

Nous avons tracé un bref aperçu de ce qu'est la dette publique, dans les Colonies françaises. Ici, comme en bien des domaines, la réalité n'est pas sans défauts. Ce sont ceux-ci que nous allons maintenant souligner afin de déterminer la place légitime de l'emprunt dans les finances coloniales.

SECTION II

La place légitime de l'Emprunt dans les finances coloniales.

Cette place est déterminée par deux ordres de considérations : *Techniques* et *Politiques*.

Les considérations techniques ont été développées bien souvent et ont provoqué des conclusions opposées : Hume, Ricardo, J.-B. Say, condamnaient le recours à l'emprunt, alors que pour Pinto et Berkeley, c'était une véritable « mine d'or » suivant l'expression du dernier. Entre ces deux extrêmes, la théorie moderne tend à apprécier la légitimité de l'emprunt suivant les objets auxquels on le destine : l'emprunt est légitime s'il a pour but de réaliser des travaux qui profiteront à un titre quelconque aux générations futures, ou, s'il est le seul moyen de faire face à des nécessités économiques (cataclysme) ou politiques (guerre) impérieuses. Dans tous les cas, il doit être accompagné d'un effort fiscal permettant d'en assurer le remboursement.

Lorsqu'il est question de finances coloniales, la légitimité d'un emprunt n'est pas seulement fonction des considérations théoriques qui viennent d'être brièvement rappelées.

Elle dépend aussi de la politique coloniale suivie par la métropole : un emprunt contracté par une colonie pour la réalisation de travaux d'utilité publique eût été irrégulier tant que les colonies étaient considérées comme des portions détachées du domaine métropolitain, dont on recueillait les ressources mais qu'on couvrait de leurs dépenses ; il en était tout autrement du jour où entra en vigueur le régime de l'autonomie financière. Actuellement la politique coloniale de la France demeure sur le chemin d'une sage économie et la loi du 17 avril 1900 qui régit les rapports financiers entre la métropole et ses possessions manifeste clairement cette tendance : les colonies doivent subvenir elle-mêmes à leur existence, la France ne gardant à sa charge que les dépenses militaires parce qu'il lui est difficile de faire autrement.

Il est permis de critiquer cette attitude ; nous nous en abstenons et nous nous contenterons de souligner qu'elle rend légitime à un titre quelconque le plus grand nombre des emprunts coloniaux.

Les Emprunts de mise en valeur. — La nécessité d'une mise en valeur des territoires d'outre-mer résulte des besoins de la métropole en matières premières et de l'obligation morale où elle se trouve d'améliorer le sort des indigènes qu'elle gouverne. Depuis la guerre, une idée nouvelle est apparue : les pays mandataires doivent favoriser le développement des territoires qui

leur sont confiés sous peine de s'exposer à des remontrances du Conseil de la S. D. N., et surtout, de déclencher de redoutables convoitises.

La mise en valeur est donc la première tâche du colonisateur, la conquête et la pacification achevées, mais elle ne peut être réalisée sans un équipement préalable. On connaît la phrase fameuse de Stanley : « Le Congo sans chemin de fer ne vaut pas un penny. » La construction de voies ferrées, l'établissement de routes et de ports, l'amélioration des voies navigables, l'aménagement de canaux d'irrigation exigent d'importants capitaux. C'est ainsi qu'il a fallu consacrer la somme de 1.152 millions au « Congo-Océan ».

En vertu de la loi de 1900, il est impossible de compter sur les subventions de la métropole. L'initiative privée marque par ailleurs une circonspection bien compréhensible à engager des capitaux dans des entreprises onéreuses et aléatoires. Quant aux ressources que les colonies tirent de leur fiscalité, elles ne permettent pas mieux qu'une vie au ralenti et il est impossible de les accroître dans ces pays où l'on a pu dire que l'« étai fiscal y était serré à refus ». Force est donc de recourir à l'emprunt.

Pour que cet emprunt soit légitime, il faut que la colonie soit en mesure de rembourser la dette contractée, soit grâce à ses propres recettes, soit grâce à la rentabilité des travaux entrepris. Sinon, l'opération est techniquement irrégulière et conduit à de regrettables conséquences.

C'est ainsi que sur une annuité voisine de 76 millions de francs, l'Afrique équatoriale française ne peut payer sur ses fonds propres que 400 à 600.000 francs, le

reste incombant au budget métropolitain. Il n'est pas difficile de montrer le caractère onéreux d'une telle opération : soit à fournir 1 milliard à une colonie.

L'accord d'une subvention grèvera le budget de 100 millions pendant dix ans par exemple. L'émission d'un emprunt garanti par l'Etat dispensera de ce sacrifice, mais imposera des dépenses plus lourdes si la garantie vient à jouer : en effet, le remboursement accru par le service des intérêts provoquera un débours de 1,5 ou 2 milliards peut-être même plus, suivant le taux de l'intérêt, l'importance des commissions accordées aux Banques, les primes d'émission, le délai d'amortissement. Certains rapports de l'inspection des colonies, des notes de présentation des budgets locaux donnent des chiffres qu'il serait fastidieux de rapporter ici, mais qui illustrent clairement cette idée.

Sans doute les sommes « avancées » par l'Etat au titre de la garantie, sont-elle remboursables, mais ce remboursement est bien lointain, et tellement théorique.

Les Emprunts de crise. — Par « crise » nous entendons ici une période difficile, quelle qu'en soit la cause : épidémie, famine, tremblement de terre, dépression économique, guerre ou menace de guerre.

Un emprunt pour prévenir ou atténuer les effets de tels événements est-il légitime ?

A notre sens, une distinction s'impose suivant que la métropole est, ou n'est pas, en proie aux mêmes difficultés. Dans le second terme de l'alternative, l'emprunt est anormal et dangereux ; il y a lieu de recourir aux ressources des caisses de réserve et aux subven-

tions que la métropole ne marchandé d'ailleurs pas : les cataclysmes ont toujours ému les démocraties. Dans le premier cas, l'emprunt est tout aussi dangereux, mais il est admissible puisque c'est le seul procédé praticable... encore faut-il que le poids n'en soit pas trop lourd et c'est à ce titre que les emprunts autorisés par deux décrets-lois du 25 mai 1938 pour la défense des colonies ne nous semblent pas à l'abri de toute critique. Il est normal que les colonies participent à la défense de l'Empire dans la plus large mesure, encore que la loi de 1900 attribue à la métropole la charge financière de cet effort : l'intensification du recrutement des troupes indigènes, la souscription par l'Indochine, pays relativement riche d'une somme de 440 millions, sont légitimes... nous n'en pensons pas autant pour l'emprunt de 200 millions auquel l'A. O. F. qui n'en a guère les moyens, devra souscrire pour plus des trois quarts.

Conclusion. — Nous considérons comme légitimes dans les finances coloniales :

1° Les emprunts de mise en valeur sous réserve que la colonie puisse en assurer le remboursement.

2° Les emprunts de crise, lorsque la métropole est elle-même en proie à des difficultés qui l'empêchent d'intervenir.

CHAPITRE PREMIER

INITIATIVE DE L'EMPRUNT

SECTION I

Qui peut emprunter.

§ 1. — PRINCIPE

L'article 87 du décret du 30 décembre 1912 dispose : « les colonies non groupées ou les groupes de colonies constitués en gouvernements généraux peuvent recourir à des emprunts... »

Cette règle appelle un commentaire : pourquoi refuser aux colonies groupées le droit d'emprunter qu'on accorde à d'autres souvent moins riches qu'elles ? Il y a évidemment une raison technique : le gouvernement général, puissant, solide, jouit d'un meilleur crédit que les colonies composantes : l'importance des emprunts qu'il émet lui permet d'obtenir de meilleures conditions quand c'est possible.

Mais l'interdiction d'emprunter faite aux colonies appartenant à un groupe est motivée principalement par des considérations politiques ; lorsqu'on a créé les gouvernements généraux, on les a voulu forts : si les différentes colonies fédérées avaient eu le droit d'emprunter, certaines, plus riches ou mieux administrées

auraient gardé des finances aisées, tandis que d'autres auraient eu un passif écrasant. Après quelques décades, les premières auraient tenté de rompre le lien dangereux qui les unissait aux secondes... La communauté du passif est un motif de solidarité : la prescription de l'article 87 est un élément de force pour les gouvernements généraux.

§ 2. — EXCEPTION QU'ON A TENTÉ D'APPORTER.

Tentative d'emprunt de la Cochinchine. — Il ne sera pas question ici des droits en matière d'emprunt accordés au Conseil colonial de la Cochinchine (voir plus loin, Section II), mais seulement d'une situation de fait.

Le 11 février 1934, le gouverneur général de l'Indochine rendait compte au Ministère que le Conseil colonial de la Cochinchine avait, par une délibération, autorisé le Gouverneur de cette colonie à contracter un emprunt de 500.000 piastres en vue de venir en aide aux riziculteurs dont les dettes étaient inférieures à 50.000 francs. Vu l'urgence, cet emprunt avait été réalisé immédiatement auprès de la caisse locale des pensions civiles et jouissait de la garantie du gouvernement général. Le gouverneur général demandait au Département de faire approuver par décret en Conseil d'Etat la délibération du Conseil colonial, conformément à l'article 35 du décret organique du 9 juin 1922, pour régulariser la situation.

Dans une lettre du 1^{er} juin 1934, le Département signalait les diverses irrégularités de cette opération : irrégularités dans le contrat lui-même qui avait été conclu sans les autorisations exigées par les règlements; et

surtout abus du droit d'emprunter : « l'article 87 du décret financier du 30 décembre 1912 déclare expressément que dans les colonies groupées en gouvernements généraux, seules les fédérations peuvent contracter des emprunts.

Les colonies appartenant à un groupe sont donc exclues de cette faculté. Cette disposition rend inopérant l'article 35 du décret du 9 juin 1922 sur le Conseil colonial de la Cochinchine.

La Cochinchine ne peut donc emprunter.

De plus, l'Indochine a été autorisée à contracter des emprunts qui bénéficient de la garantie de l'Etat. D'après l'article 87 du décret du 30 décembre 1912 modifié par les décrets des 9 février 1928 et 17 mars 1929, tous ceux auxquels elle fera appel désormais devront être autorisés par le législateur métropolitain.

La procédure proposée aurait donc pour résultat de permettre à la Cochinchine de s'engager avec la seule autorisation d'un décret en Conseil d'Etat alors qu'une loi est nécessaire pour la Fédération indochinoise.

L'opération qui a déjà été effectuée sans avoir été soumise au Département n'est donc pas conforme à la réglementation en vigueur.

Elle ne peut être sanctionnée par le pouvoir métropolitain ».

Le Gouverneur général répondit le 24 mars 1935 en invoquant des arguments sans grande valeur au point de vue juridique, mais qui donnent une interprétation intéressante d'une question difficile et controversée : mesure des libertés accordées à une vieille colonie intégrée dans une fédération.

« Par lettre du 1^{er} juin 1934, vous avez bien voulu

me faire connaître que vous ne voyiez pas la possibilité de faire sanctionner par un décret pris en Conseil d'Etat l'emprunt de 500.000 piastres contracté par le gouvernement de la Cochinchine à la Caisse des Pensions civiles indigènes afin de financer les prêts aux petits riziculteurs. Vous invoquiez à cet égard deux séries d'arguments, les uns tirés de la violation du règlement particulier régissant la Caisse des Pensions civiles indigènes, les autres basés sur l'inobservation des prescriptions du décret financier du 30 décembre 1912.

Quant à l'objection tirée de l'article 87 du décret du 30 décembre 1912 qui aurait pour effet, selon votre avis de rendre inopérant l'article 35 du décret du 9 juin 1922, portant organisation du Conseil colonial de la Cochinchine, elle attire de ma part les remarques suivantes :

Les deux textes peuvent apparaître en apparence contradictoires puisque le premier prévoit expressément que dans les colonies groupées en gouvernements généraux, seules les fédérations peuvent contracter des emprunts... En fait, ils se concilient facilement si l'on admet qu'en élaborant le décret de 1922, le législateur colonial a voulu accorder une dérogation en faveur de la Cochinchine au principe posé par le décret de 1912. Il l'a désormais assimilée pour ses capacités d'emprunt aux anciennes colonies... Le décret de 1929 a maintenu implicitement cette dérogation puisqu'il ne prévoit pas expressément l'abrogation des dispositions qui lui sont contraires.

Je persiste donc à penser que la Cochinchine peut contracter un emprunt si la délibération du Conseil colonial l'autorisant à le faire est sanctionnée par un

décret pris en Conseil d'Etat, alors qu'une loi est nécessaire pour l'Union indochinoise...

Je dois toutefois reconnaître qu'il est impossible au Gouvernement général, si l'on veut s'en tenir strictement à la réglementation actuelle, d'accorder sans une autorisation législative sa garantie à l'emprunt consenti à la Cochinchine. »

On voit ici exprimée une théorie suivant laquelle la Cochinchine (on pourrait faire le même raisonnement en faveur du Sénégal) bénéficie dans le cadre de la fédération à laquelle elle appartient d'une large autonomie financière. Nous avons déjà signalé les dangers que présente une telle formule pour l'existence de la fédération. En dehors de toute considération politique, la thèse du gouverneur général était insoutenable parce que l'article 87 du décret du 30 décembre 1912 n'est que la reproduction de l'article 127 A de la loi de Finances du 13 juillet 1911. On ne pouvait donc admettre que le décret de 1922 eût modifié celui de 1912. C'est ce que répondit l'administration centrale en opposant au gouverneur général une fin définitive de non recevoir.

SECTION II

Qui peut proposer l'emprunt.

§ 1. — LES GOUVERNEURS GÉNÉRAUX ET LES GOUVERNEURS.

Seuls qualifiés pour représenter la colonie qu'ils dirigent, les gouverneurs généraux, dans les fédérations, et les gouverneurs, dans les colonies autonomes peuvent

proposer l'emprunt : ils font parvenir au département des rapports circonstanciés montrant la nécessité de réaliser certains travaux qui intéressent au premier chef l'avenir de la colonie et la grandeur de la métropole, ou l'urgence de soulager certaines catégories de producteurs frappés par une crise. Après bien des hésitations, des promesses, des retours en arrière, le principe est accepté et la procédure engagée ; plus tard, si les sommes accordées par le premier emprunt sont insuffisantes, on montrera dans des rapports non moins détaillés et illustrés que les précédents, qu'on ne peut pas laisser en plein désert le terminus du chemin de fer entrepris, ou sans toit les nouveaux bâtimens administratifs.

Il est des gouverneurs, soucieux de conserver à la colonie qu'ils dirigent des finances aisées, qui repoussent le recours à l'emprunt. Cette opinion était celle du gouverneur général Ollivier qui déclarait dans une lettre au département : « Plus que jamais, alors même que la situation du marché financier permettrait des émissions, je suis opposé au principe d'un emprunt dont la charge onéreuse pèserait lourdement sur les générations présentes ou futures. » Mais les hommes changent, les circonstances aussi et l'on accepte comme un bienfait le procédé dont quelques années plus tôt, on ne voulait à aucun prix.

En tout état de cause, il faut se rappeler que le gouverneur n'est pas seulement le représentant de la Colonie mais aussi et surtout celui du pouvoir central et qu'il est suceptible à ce titre de recevoir l'ordre de présenter un projet d'emprunt quelle que soit par ailleurs son opinion intime sur l'opportunité de la mesure.

Si les gouverneurs ont seuls le droit de présenter les projets d'emprunt, ils ne sont pas les seuls à en connaître : auprès d'eux existent des assemblées aux pouvoirs d'ailleurs variables, qui peuvent, par des vœux les inciter à agir et par des délibérations prendre parti sur la question. Certaines assemblées ont en cette matière des pouvoirs délibératifs, mais la plupart, sur lesquelles nous passerons rapidement ont seulement un rôle consultatif.

§ 2. — RÔLE DES ASSEMBLÉES LOCALES

Conseils généraux. — « Dans les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane, de la Réunion, de l'Inde et de la Nouvelle-Calédonie, ces emprunts seront délibérés par les conseils généraux.... » (article 87 du décret financier). Ceux-ci doivent approuver par un vote le projet d'emprunt et les dépenses prévues sur les fonds à réaliser. Ce droit s'explique bien facilement : l'emprunt engage lourdement l'avenir, c'est un acte grave auquel le conseil général, représentant des intérêts de la colonie doit donner son approbation.

Mais lorsque le pouvoir central a définitivement autorisé l'emprunt par une loi ou par un décret, il n'est pas possible au conseil général de se rétracter ; il ne peut pas introduire de modification dans l'affectation des fonds d'emprunt puisque la loi ou le décret d'autorisation se sont prononcés à ce sujet. Il ne peut pas non plus repousser l'emprunt accordé. Il est arrivé à la suite d'élections que la nouvelle majorité d'un conseil repoussât un emprunt salué l'année précédente comme le sauveur du pays. Sans doute, il n'était pas question de

revenir en arrière et d'effacer ce qui avait déjà été fait, mais simplement de suspendre la réalisation de l'emprunt. Le gouverneur n'ayant pas les mêmes raisons d'ajourner la réalisation, voulut poursuivre malgré l'opposition du conseil général. L'administration centrale appelée à connaître du différend estima très justement que l'émission de nouvelles tranches, n'était pas de la compétence du conseil général, car cette réalisation a pour but de fournir des ressources en vue de faire face à des dépenses déjà autorisées ; or, les évaluations du gouverneur en matière de recettes s'imposent toujours au conseil.

On peut discuter la valeur de cette argumentation qui n'est pas très rigoureuse, mais il faut reconnaître qu'elle aboutit à une solution sage et logique, ce qui est le principal.

Conseils coloniaux. — Les décrets organiques accordent certains droits à ces assemblées en matière d'emprunt. Mais, comme les deux colonies en question appartiennent à des fédérations, et sont pour cette raison incapables d'emprunter, on a pu dire que les dispositions des décrets organiques étaient à cet égard inopérantes. On ne voit guère en effet comment les conseils coloniaux pourraient s'opposer à des emprunts qui profitent à plusieurs colonies et dont la charge retombe sur la fédération ou réclamer un emprunt dont ils n'assureraient ni le service, ni l'amortissement.

On a voulu parfois (Cf. le début de ce chapitre) soutenir que les textes organiques des conseils coloniaux datant de 1922 (Cochinchine) et 1928 (Sénégal) avaient pu modifier le décret financier sur ce point. Il suffit de

remarquer que l'article 87 du décret financier, réglémentant la matière, n'est que la reproduction d'une disposition analogue contenue dans l'article 127 A de la loi de finances du 13 juillet 1911 pour comprendre que cette thèse est insoutenable : un décret ne modifie pas une loi.

En réalié, ces dispositions ne sont que des survivances inopportunes d'articles analogues qui existaient dans textes organisant les anciennes assemblées délibérantes de ces colonies dont les pouvoirs avaient été fixés avant que n'intervint la loi de 1911.

Le grand Conseil des Intérêts Economiques et Financiers de l'Indochine : les délégations économiques et financières de Madagascar et des établissements français d'Océanie. — Il convient seulement de noter que les textes organiques (décrets des 7 mai 1924 pour Madagascar — 4 novembre 1928 pour l'Indochine — 1^{er} octobre 1932 pour l'Océanie) n'accordent à ces assemblées que des pouvoirs consultatifs en matière d'emprunt.

Nous ne pensons donc pas qu'il y ait lieu d'insister outre mesure sur ce point.

Les Conseils de Gouvernement ou d'Administration, les Conseils privés, ne jouent qu'un rôle restreint parce qu'ils sont composés en majorité de fonctionnaires, subordonnés hiérarchiques du gouverneur. Ils sont d'ailleurs seulement « entendus » (art. 87 du décret financier sur les projets d'emprunt).

*SECTION III***Action de la tutelle administrative.**§ 1^{er}. — PRINCIPE

Pour des raisons de bon ordre et de prudence bien légitime, le pouvoir central ne peut pas rester indifférent à la gestion des finances locales. Il y intervient de bien des manières et le contrôle qu'il exerce sur les emprunts n'est qu'un des aspects de sa sollicitude soupçonneuse.

Pour les emprunts coloniaux, l'action de la tutelle administrative est particulièrement stricte, plus stricte que pour les emprunts départementaux par exemple. Alors que ceux-ci sont votés définitivement par les conseils généraux sous la réserve que leur amortissement n'excède pas trente ans, et soit assuré par les ressources ordinaires et extraordinaires du département, les emprunts coloniaux sont dans tous les cas soumis à l'approbation du pouvoir central en vertu de l'article 127 A de la loi de finances du 13 juillet 1911.

Cette mesure sévère est la conséquence directe de la méfiance nourrie par la métropole à l'égard des finances coloniales, méfiance qui n'était pas sans raison d'être à l'époque où fut votée cette loi, si l'on se rappelle certaines opérations malheureuses et d'une régularité douteuse comme les emprunts de l'Indochine en 1894.

Rigide dans son principe, la tutelle administrative a adapté aux circonstances les formes de son expression.

§ 2. — MODE D'ACTION DE LA TUTELLE

L'autorisation d'emprunter est accordée dans les formes indiquées par l'article 127 A de la loi du 13 juillet 1911 précitée ; l'emprunt est autorisé par :

— Un décret en Conseil d'Etat si la garantie de l'Etat français n'a pas été demandée ou n'a été accordée dans aucun emprunt antérieur non encore amorti.

— Une loi dans les autres cas (la garantie de l'Etat est demandée ou a été accordée dans un emprunt antérieur non encore amorti¹⁾).

L'exigence d'une loi dans les cas qui sont indiqués n'a rien qui puisse surprendre : le Parlement a seul qualité pour engager les finances de l'Etat et l'octroi d'une garantie n'est pas autre chose qu'un engagement conditionnel. D'autre part, tout nouvel emprunt succédant à un emprunt garanti par l'Etat et non encore amorti, aggrave la situation de la colonie émettrice en rendant plus précaire l'état de ses finances et plus probable la mise en cause du garant ; il est donc normal, là encore, que ce nouvel emprunt ne puisse être « lancé » qu'avec l'approbation du Parlement.

L'autorisation par décret en Conseil d'Etat, n'a en ce moment qu'un intérêt théorique, toutes les colonies

1. Il convient de signaler l'exception posée par la loi du 24 mars 1928 : « Lorsque dans les travaux projetés, il y aura 20 % de prévus au titre des prestations allemandes, l'autorisation de contracter un emprunt pourra être donnée par décret contresigné par le Ministre des Finances, à condition que les travaux soient inscrits dans la loi de finances ou dans une loi particulière. » Cette procédure simplifiée n'a plus qu'un intérêt historique. Elle s'explique par les avantages que retirait le Trésor de l'utilisation des prestations allemandes par les colonies.

ayant fait appel à la garantie de la métropole. Elle s'explique d'ailleurs par le même souci de tutelle administrative : ne pas laisser une colonie s'endetter outre mesure, au point d'être un jour acculée à la faillite, obligeant ainsi la métropole à la secourir.

CHAPITRE II

REALISATION DE L'EMPRUNT

SECTION I

Principe.

§ 1^{er}. — QUI AUTORISE LA RÉALISATION ?

Pour les premiers emprunts coloniaux, cette question ne présentait guère d'intérêt ; l'acte qui autorisait l'emprunt, autorisait également sa réalisation et celle-ci était presque aussitôt poursuivie.

Mais à partir des dernières années du XIX^e siècle, les emprunts coloniaux changèrent d'importance et de caractère : on ne cherchait plus la réalisation immédiate de sommes relativement faibles pour liquider un passé désastreux, ou mettre en chantiers sans délai, des travaux de nécessité urgente ; on voulait assurer une mise en valeur progressive des colonies en y investissant des sommes plus élevées.

Dès lors, il fallait concilier les besoins de fonds des colonies avec la situation du marché de capitaux métropolitain où sont le plus souvent placées les émissions coloniales. Ces considérations ont eu et gardent encore une profonde influence sur la pratique ; elles ont inspiré l'interdiction faite en 1931, à l'A. O. F. de réaliser des fonds dont elle n'avait pas l'emploi immédiat, et le

refus à toutes les colonies d'autorisations d'émettre au cours du premier semestre 1939 sur le marché de capitaux français réservé par le gouvernement aux besoins de crédit des entreprises privées.

La réalisation d'un emprunt colonial exige donc l'action conjuguée de l'autorité locale, juge des besoins de la colonie et de l'autorité métropolitaine, juge de la situation générale du crédit en France. La loi du 22 février 1931 fait dans son article 3 une application rigoureuse de ces notions : « Les emprunts seront réalisés sur la proposition du gouvernement intéressé... au fur et à mesure des besoins. La réalisation.... sera autorisée par un décret rendu sur le rapport des Ministres des Colonies et des Finances. »

En conséquence :

Le gouverneur demande la réalisation d'une tranche d'emprunt lorsqu'il estime que le besoin s'en fait sentir. Pour marquer le bien-fondé de sa proposition, il doit joindre des renseignements sur :

Le montant des emprunts déjà réalisés ;

Le montant des dépenses déjà effectuées¹ ;

Le montant des dépenses engagées ;

Le montant des dépenses restant à effectuer.

La réalisation est autorisée par un décret rendu sur le rapport des Ministres des Colonies et des Finances si l'argumentation du gouverneur a été convaincante et si le marché métropolitain le permet. Le rapport à l'appui du décret doit obligatoirement (art. 2 et 3 des lois du 22 février 1931) donner les renseignements indiqués ci-dessus justifiant l'opportunité de l'émission.

1. Au sujet de ce renseignement qui se rapporte surtout à l'utilisation des fonds, cf. chapitre iv.

§ 2. — COMMENT CHOISIT-ON LE MODE DE RÉALISATION ?

S'il est possible d'emprunter de bien des manières, il n'est cependant que quelques procédés qui soient licites. Pour les emprunts coloniaux, la liste en est donnée par le décret du 30 décembre 1912 dans son article 87 : les emprunts peuvent être réalisés « soit avec publicité et concurrence, soit de gré à gré, soit par souscription publique avec faculté d'émettre des obligations négociables, soit directement auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations ou de la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse ».

Les procédés de réalisation indiqués par le décret du 30 décembre 1912 peuvent se ramener à deux :

1° La réalisation par souscription publique ;

2° La réalisation par traité direct passé avec un établissement de crédit ; cet établissement pouvant être un établissement privé ou un établissement public (la liste des établissements publics donnée par le décret de 1912 n'étant d'ailleurs pas limitative), le contrat pouvant être conclu de gré à gré ou après publicité et concurrence.

Le choix du mode de réalisation est un problème qui a préoccupé le Parlement. On a voulu éviter les scandales, les contrats léonins. Pour donner sur cette question des avis motivés et pour « arrêter » (lois du 22 février 1931) les conditions de l'émission, les lois du 22 février 1931 ont institué une commission, la commission des emprunts coloniaux dont font « obligatoirement partie un représentant du Contrôle (Inspection des Colonies) et un représentant du Ministère des Finances

appartenant à la direction du mouvement général des fonds ».

La commission siège au ministère des colonies. Elle doit être consultée avant chaque émission. Son rôle n'est pas seulement d'assurer la régularité des rapports de l'Administration avec les établissements de crédit comme on tend à le penser, mais surtout de statuer sur l'opportunité d'avoir recours à tel ou tel mode de réalisation. Le fait que l'emprunt envisagé sera couvert par un établissement public (Caisse des Dépôts et Consignations par exemple) ne constitue pas un motif valable pour s'abstenir de consulter la commission, en raison des termes de la loi et du fait que les conditions consenties par les établissements publics ne sont pas toujours sensiblement plus avantageuses que celles des établissements privés.

Dans tous les cas, quelle que soit la solution adoptée le Parlement a imposé une publicité des conditions obtenues. Cette publicité est faite par le moyen du rapport accompagnant le décret autorisant la réalisation, rapport qui doit obligatoirement faire ressortir :

Le montant net des sommes revenant à la colonie ;

L'indication des frais d'émission ;

Le nom des parties prenantes des frais de publicité.

En outre, le décret doit fixer le taux de réalisation.

Mis au point par une expérience de près d'un demi-siècle, les principes gouvernant la réalisation des emprunts coloniaux nous semblent inspirés de notions à la fois simples et logiques. Mais la réalisation des emprunts est un art « tout d'exécution » et, comme nous allons le voir maintenant, l'exécution n'a pas donné les résultats satisfaisants qu'on se croirait en droit d'attendre.

SECTION II

Réalisation de l'emprunt par souscription publique.

§ 1. — MODALITÉS

La souscription publique peut être directe ou indirecte. Deux moyens sont possibles en effet : faire présenter les titres au public par les comptables de l'Etat (c'est le procédé le plus économique pour la collectivité émettrice, mais aussi le plus aléatoire si l'émission n'a pas été précédée d'une publicité active), ou les présenter par l'intermédiaire d'établissements de crédit bien outillés, ayant une clientèle nombreuse (c'est un procédé plus coûteux parce qu'il oblige à consentir une commission, mais plus sûr dans ses résultats).

Les emprunteurs cherchent le plus souvent à étendre au maximum les possibilités de souscriptions quitte à augmenter le volume de l'émission prévue ou bien à réduire les offres si elles sont trop nombreuses. A l'inverse, les emprunts coloniaux ont marqué plusieurs fois une très nette propension à écarter certaines catégories de souscriptions : on a vu avec quel empressement le gouvernement français avait fait échec aux tentatives du premier ministre Hova qui voulait négocier un emprunt auprès des banques anglaises en 1886.

Plus tard, de Madagascar, le gouverneur général Ollivier avait demandé au département si l'on pouvait envisager d'émettre un emprunt malgache sur la place de Londres dont les conditions étaient alors beaucoup

plus favorables que celles de Paris. Sans y opposer un veto absolu, le département marqua sa répugnance pour une telle opération. Cette question relève plus de la politique générale d'un pays que de sa politique coloniale ; si une métropole emprunte à l'étranger, c'est presque toujours parce qu'elle ne peut faire autrement ; on ne voit pas dès lors pourquoi, ni comment, elle refuserait à ses colonies la même facilité. Si au contraire, elle ne pratique pas l'emprunt à l'étranger (et c'était la situation de la France à l'époque où le gouverneur général Olliver formulait sa demande) elle n'autorisera sûrement pas ses colonies à le faire : elle aura en effet des capitaux disponibles et cherchera à les investir dans ses possessions.

Le domaine géographique de la souscription publique peut être encore réduit. On peut exclure de la faculté de souscrire, non seulement les pays étrangers, mais encore la métropole elle-même. Les deux décrets-lois du 25 mai 1938 l'ont fait, précisant que les 600 millions à emprunter par les colonies pour les besoins de la Défense Nationale seront représentés par des titres qui ne pourront « être émis et placés que sur les territoires dépendant du Ministère des Colonies ».

Cette mesure d'une application difficile est destinée à marquer que les colonies peuvent et doivent faire elles-mêmes les efforts indispensables à leur défense.

Quelles qu'en soient les modalités, les émissions par souscription publique sont presque toujours réalisés par l'intermédiaire des banques et c'est ce procédé que nous exposons ci-après avec quelques détails.

§ 2. — PROCÉDURE

Lorsque la commission a fixé le montant de la tranche à émettre et si elle a décidé de faire appel aux établissements de crédit pour le placement des titres, on fait insérer au *Journal Officiel de la République française* un avis destiné à susciter des offres qui, pour être valables doivent être présentées dans un certain délai et appuyées des documents suivants :

a) Copie des statuts ou de l'acte constitutif d'établissement ;

b) Liste des administrateurs ou dirigeants ;

c) Bilan publié à la clôture du dernier exercice social ;

d) Relevé des opérations d'émission faites au cours des années précédentes ;

e) Eventuellement, liste des autres établissements dont le concours est assuré pour la prise ferme de plusieurs tranches.

En un mot, la commission veut avoir les éléments nécessaires pour apprécier la surface de la banque et le sérieux de son offre. Souvent, les renseignements les plus utiles sont fournis par le Ministère des Finances à titre confidentiel.

Quand les offres sont faites, on arrête la liste des banques qui seront invitées à faire des propositions en éliminant celles qui font partie d'un groupe dirigé par un établissement de la liste admise, celles qui ne sont pas matériellement équipées pour lancer de tels emprunts, ou qui ne présentent pas les garanties suffisantes. Les soumissions faites par les établissements retenus doivent comporter :

a) L'engagement de prendre ferme tout ou partie du montant de l'emprunt et d'effectuer le règlement dans le délai d'un mois après la date fixée pour le début du placement ;

b) L'indication :

— Du prix d'émission dans le public ;

— De la marge (c'est-à-dire de la rémunération de l'établissement) ;

— Des frais divers d'émission : frais de publicité légale aux journaux officiels français et coloniaux ; frais d'impression des prospectus, des titres ; frais de confection de la roue de tirage et de mise en route des numéros par séries de dix ; frais de signature et de livraison des titres ;

— Du coût du service financier, c'est-à-dire de la commission de paiement des coupons, de la commission de remboursement des titres ;

— Des conditions dans lesquelles seront constituées les provisions pour le paiement des coupons et, éventuellement, le remboursement des titres.

Dans une nouvelle séance, la commission examine les soumissions et retient celles qui lui paraissent le plus avantageuses. On convoque alors les représentants des banques dont les soumissions ont été retenues pour obtenir d'eux des conditions encore meilleures si possible ; en cas d'échec, le Ministère des Finances est prié d'intervenir pour obtenir satisfaction sur les points où la commission a échoué. Après toutes ces négociations, un accord est conclu et une convention rédigée.

Quelle est la nature juridique de cette convention ? Est-ce un contrat de droit privé ou un contrat administratif ? Il faut distinguer selon que la convention con-

tient ou non des stipulations exorbitantes du droit commun. Dans le premier cas, on se trouve en présence d'un contrat administratif et la compétence en cas de litige appartient aux tribunaux administratifs.

Dans le second cas, le contrat est un contrat de droit privé et la compétence en cas de litige appartient aux tribunaux civils.

§ 3. — RÉSULTATS OBTENUS GRACE A CETTE PROCÉDURE

Après avoir exposé les grandes lignes de la procédure, il convient de rechercher quels en ont été les effets ; les rédacteurs des grandes lois d'emprunt ont voulu d'abord réaliser la clarté, la probité des diverses opérations et sur ce point ils ont entièrement réussi ; ils ont aussi voulu emprunter le moins cher possible, ce qui était louable : à cet égard, leur espoir ne s'est pas entièrement réalisé. Pour s'en convaincre, il suffit de suivre les efforts de la commission des emprunts coloniaux : de nombreux établissements de crédit répondent à chaque avis inséré au *Journal Officiel* pour provoquer des offres ; l'avis annonçant l'émission de la première tranche des emprunts de 1931 provoqua 22 demandes régulières, c'est-à-dire présentées dans les formes et dans les délais prescrits. Mais il fallut procéder à treize rejets pour des motifs sérieux : trop faible importance de la banque, etc...

Restaient donc neuf concurrents à qui des soumissions furent demandées : on était en droit d'espérer une lutte assez vive entre le Crédit Lyonnais, la Société Générale, le Comptoir National d'Escompte, la Banque de Paris et des Pays-Bas, les banques d'émission des

différentes colonies, etc... Il n'en fut rien : deux sous-missions seulement furent faites, l'une par le Consortium des Banques de Province concernant seulement les emprunts du Togo et du Cameroun, peu intéressante au surplus (prix d'émission des titres dans le public peu élevé ; grosse commission) et qui fut écartée sans débat, l'autre par les banques d'émission coloniales qui avaient groupé derrière elles les grands établissements de crédit, s'étaient partagé les emprunts (la Banque de l'Indochine prenait l'emprunt de l'Indochine, celle de Madagascar, l'emprunt de Madagascar, etc.) et faisaient des propositions rigoureusement identiques :

Emission d'obligations d'un montant nominal de 1.000 francs, taux d'intérêt : 4 %.

Prix d'émission dans le public : 975 francs.

Commission de la Banque : 3,2 % du nominal.

Frais divers (en sus de la commission), 0,40 % du nominal.

Service financier : 0,15 % par coupon payé et 0,30 % des titres amortis.

Le marché financier étant particulièrement brillant à cette époque, la commission insista pour obtenir sur deux points des conditions plus avantageuses :

a) Elévation du prix d'émission dans le public ;

b) Rabais sur la commission de la Banque.

Sur ce dernier point, les représentants des Banques furent intraitables, refusant de tenir compte de leurs dépenses effectives comme des facilités de placement des titres et se contentant d'affirmer que le chiffre de leur rétribution devait se conformer aux « habitudes de la place ».

Il est certain que les exigences des banques sont mani-

festement exagérées. En 1931, les gouvernements généraux pour obtenir 912 millions, ont dû abandonner aux banques une somme voisine de 35 millions¹. On pourrait faire les calculs pour toutes les tranches depuis 1931, des résultats analogues apparaîtraient.

A ces charges déjà très lourdes dues aux exigences des banques s'en ajoutent encore d'autres dues à l'imprudence des collectivités émettrices. Pour attirer le public, on fait miroiter des avantages... nous n'énumérerons que ceux qui sont en usage dans les emprunts coloniaux, les autres n'étant pratiqués que dans les finances de l'Etat (garantie de change, emprunts à lots, etc...).

Tout d'abord, rien n'attire davantage les souscripteurs qu'un taux d'intérêt élevé. Pour éviter de troubler le marché des capitaux, on ne porte pas le taux nominal au-dessus de celui qui est en usage, mais par des procédés détournés on l'augmente d'une façon parfois appréciable : on place les obligations à un prix inférieur à leur valeur nominale, on réduit la durée de l'amortissement, on verse des primes de remboursement... Qu'on en juge plutôt par le tableau suivant :

Sans doute, un décret-loi du 12 novembre 1938 a-t-il posé des règles précises en vue d'interdire les conditions d'émission trop défavorables : « Le prix d'émission des emprunts de l'Etat... ainsi que... des colonies ne peut être inférieur de plus de 10 % à la valeur nominale des titres... Les emprunts... ne peuvent comporter une prime de remboursement supérieure à 5 % de leur valeur nominale. » (Art. 1^{er} du décret précité.)

1. Ces chiffres peuvent être contrôlés sur les journaux officiels à l'occasion de chaque émission.

INDICATION DE L'ÉMISSION	PRIX D'ÉMISSION dans le Public.	DURÉE de l'amortissement.	TAUX de l'intérêt.	COMMISSION de la Banque.	TAUX effectif.
			—		—
<i>Première tranche 1931 :</i>			%	%	%
Toutes colonies.....	978,50	50 ans.	4	3,6	4,4
Nominal : 1.000 francs.					
<i>Deuxième tranche 1932 :</i>					
Madagascar.....	917,50	50 ans.	4,5	3,595	5,40
Nominal : 1.000 francs.					
<i>Troisième tranche 1933 :</i>					
A. E. F.....	912,	50 ans.	5	3,595	5,98
Nominal : 1.000 francs					
<i>Emprunt 1934 :</i>					
Indochine.....	927,	15 ans.	5	3,595	6,75
Nominal : 1.000 francs.					
<i>Quatrième tranche 1937 :</i>					
Madagascar.....	880,	20 ans.	5 1/2	3,65	7,65
Nominal : 1.000 francs.					

Il n'en reste pas moins que d'autres moyens restent possibles et parmi ceux-ci, l'exonération de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières constitue un appréciable privilège qui permet de placer à meilleur compte les émissions. On sait que la rente française jouit traditionnellement de cette exonération. Nous n'insisterons pas sur les avantages et les inconvénients que comporte ce régime : trop d'auteurs de talent nous ont précédé sur cette voie.

A l'origine, le privilège de la rente française ne s'appliquait pas aux emprunts des collectivités secondaires et celles-ci afin de donner à leurs émissions une séduction bien faite pour attirer les souscripteurs déclaraient prendre à leur charge le poids de l'impôt sur les valeurs mobilières créé par la loi du 29 mars 1914. C'est pour cette raison que l'on trouve dans les conventions d'emprunt un article rédigé en ces termes : « Le paiement des coupons et le remboursement des obligations seront effectués sans aucune déduction, tous les impôts dont les titres sont ou seraient frappés dans le présent et dans l'avenir, soit en France, soit localement, étant à la charge de la colonie. » De telles stipulations sont tolérées bien qu'elles ne soient guère recommandables.

Quoi qu'il en soit, la prise en charge par les colonies de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières leur imposa rapidement de lourdes charges et l'A. E. F. par exemple, accrut les dettes qu'elle avait à l'égard du Trésor d'un certain nombre de millions au titre de l'impôt en question : ces millions ne furent jamais payés, il est à peine utile de le dire.

Le système que nous venons d'exposer, ne fut pas sérieusement discuté jusqu'en 1928 ; il était admis que

la rente française bénéficiait d'un privilège exceptionnel et les collectivités secondaires n'osaient pas aspirer à de telles faveurs pour leurs emprunts. Malheureusement une brèche fut ouverte dans le dispositif : une loi du 22 mars 1928 autorisant un emprunt marocain, lui accordait la garantie de l'État français et le faisait bénéficier de l'exonération des impôts métropolitains.

On avait, bien entendu, trouvé des raisons majeures pour accorder cette faveur « absolument exceptionnelle » et « strictement limitée ». Malgré tout, le rapporteur comprenait bien qu'on s'engageait sur une pente glissante : « Si, disait-il dans son rapport, nous exemptons pour leurs emprunts futurs les protectorats du Maroc et de la Tunisie des taxes françaises sur les valeurs mobilières, la mesure ne manquera pas, par la suite, d'être invoquée en faveur des emprunts coloniaux.

De proche en proche, l'exemption risque ensuite de gagner les obligations émises par les départements, les communes, pour s'étendre enfin aux établissements publics.

Pour notre part, nous indiquons de la façon la plus formelle que nous nous refusons à considérer comme un précédent dans la voie d'exonérations fiscales, la réforme dont nous entendons limiter l'application aux seuls emprunts à émettre en application d'autorisations législatives déjà accordées par le Maroc et la Tunisie. »

Cette faveur accordée aux deux protectorats nord-africains provoqua immédiatement des remous dans les milieux coloniaux, le Ministre des Colonies sollicita de son collègue des Finances la même faveur pour les emprunts coloniaux. Des associations coloniales émiront de vigoureuses réclamations. Toute cette agitation

n'aurait sans doute pas abouti, si l'état des finances départementales et communales dont chaque Ministère promet l'assainissement définitif, ne s'était révélé difficile au cours de l'année 1929. En attendant les « réformes de structure » dont la réalisation était retardée de quelques mois, on décida d'exempter les collectivités locales du paiement au Trésor de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières pour leurs emprunts à venir. Les colonies bénéficièrent de la même faveur : « Sont affranchis de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers, les intérêts, arrérages et tous autres produits des rentes, obligations et autres effets publics émis à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi par l'Algérie, les colonies françaises, pays de protectorat et pays sous mandat français. » (Loi du 29 décembre 1929, article 18.)

Il résulte de ce texte que seuls les emprunts postérieurs à 1929 bénéficient de cette mesure de faveur. D'autre part les emprunts contractés directement auprès des banques privées sont soumis à cet égard au droit commun. Le Parlement marque en effet son hostilité à ce genre d'opérations, encore qu'il soit expressément prévu comme nous le allons voir maintenant.

SECTION III

Réalisation des emprunts par traité direct passé avec un établissement de crédit.

§ 1^{er}. — MODALITÉS

L'emprunteur peut traiter avec un établissement privé ou un établissement public. Pour les établissements privés, il n'existe comme difficulté que l'embarras

du choix ; pour les établissements publics, il pourrait sembler que seules la caisse des Dépôts et Consignation et la Caisse ^{*}Nationale des Retraites pour la vieillesse sont qualifiées pour consentir des prêts aux colonies. C'est ce qui semble ressortir du texte de l'article 87 du décret financier précité. Dans la pratique pourtant, plusieurs emprunts ont été contractés auprès d'autres établissements publics ; la Caisse de garantie des Assurances sociales notamment. C'est une mesure qu'il n'y a pas lieu de critiquer, ni en droit, ni en fait.

L'emprunteur peut traiter directement, de gré à gré, avec l'établissement de son choix ou bien faire jouer la concurrence et s'arrêter aux propositions les plus intéressantes. La défiance souvent justifiée, qui existe dans l'administration à l'égard des banques a rendu habituel l'emploi du second procédé ; la loi le rend parfois obligatoire. « Si, pour la réalisation, il est recouru aux Etablissements de crédit,... il devra être procédé à un appel à la concurrence. » (Loi du 26 avril 1932, art. 5.) Comme les établissements publics ne soulèvent pas les mêmes préventions, l'accord est conclu avec eux sans avoir été précédé d'un appel à la concurrence. Cet accord n'est d'ailleurs pas un accord de gré à gré, en réalité, c'est une véritable adhésion, à l'occasion d'une espèce déterminée aux conditions des établissements publics en question.

Après avoir étudié les modalités des réalisations par traité direct passé avec un établissement de crédit, nous allons maintenant exposer brièvement la procédure.

§ 2. — LA PROCÉDURE

La commission des emprunts coloniaux choisit la réalisation par traité direct conclu avec un établissement de crédit lorsque la somme à emprunter est faible ; il serait alors trop onéreux de recourir à la souscription publique. A l'inverse, lorsque la somme à emprunter est importante, les possibilités des établissements de crédit ne leur permettent pas de souscrire pour leur propre compte.

Si le contrat est conclu de gré à gré, aucune formalité spéciale n'est à signaler, la caractéristique de cette solution étant la liberté laissée aux parties dans leurs négociations. S'il est fait appel à la concurrence, on suit une procédure analogue à celle qui a été exposée dans la section II pour la réalisation par souscription publique avec recours à l'intermédiaire des banques : des insertions dans les journaux officiels provoquent des soumissions. La commission retient la soumission la plus avantageuse, compte tenu de la solvabilité des établissements concurrents.

§ 3. — RÉSULTATS OBTENUS PAR CETTE PROCÉDURE

En apparence, la réalisation par traité direct passé avec un établissement de crédit aboutit aux mêmes résultats que la réalisation par souscription publique : pour des emprunts contractés en même temps par les deux moyens, les taux sont voisins ainsi que les délais d'amortissement.

En réalité, lorsqu'il s'agit seulement de petites sommes la réalisation auprès d'un établissement de crédit pré-

sente des avantages indéniables : absence de frais de publicité et de service par exemple.

Sans doute ce procédé a-t-il donné jadis des résultats désastreux parmi lesquels ceux des emprunts indochinois en 1894 ont une place d'honneur, mais il n'y a pas lieu de craindre aujourd'hui le retour de ces conjonctures ; la situation est en effet radicalement transformée. La réalisation est poursuivie, quel que soit le mode adopté, à la diligence du Ministère des Colonies et non plus des administrations locales. C'est un progrès certain, ne serait-ce que pour des raisons techniques.

Est-ce à dire que la réalisation des emprunts coloniaux soit satisfaisante ? Certainement non. Les règles qui y président sont judicieuses, mais leur application donne de mauvais résultats parce que les taux pratiqués sur le marché français des capitaux sont notablement supérieurs à ceux des places étrangères. On a souligné bien souvent les inconvénients de cette situation pour la France. Pour les colonies, pays aux moyens financiers limités, ils sont encore plus graves. Les budgets parviennent vite à la limite de leurs possibilités d'endettement et pour peu que des nouvelles ressources soient nécessaires, il faut que la métropole accorde une subvention : l'emprunt onéreux réalisé par les colonies est donc un danger pour la métropole.

C'est aussi une absurdité ; pour faire face aux besoins d'investissements des colonies, nous avons déjà dit que deux procédés étaient possibles : la subvention et l'emprunt.

On a choisi l'emprunt... soit. Encore faudrait-il en faciliter la réalisation.

CHAPITRE III

UTILISATION DE L'EMPRUNT

Nous avons déjà dit qu'un emprunt ne vaut que par l'objet auquel on le destine. L'importance d'un programme bien établi apparaît donc comme essentielle ainsi que le contrôle exercé sur les administrations locales pour s'assurer qu'elles exécutent les prescriptions réglementaires à ce sujet. Mais pour que l'étude de l'utilisation ait quelque intérêt, encore faut-il que l'emprunt ait reçu dès l'origine une destination ; or, si bizarre que cela puisse paraître, il n'en a pas été toujours ainsi : les emprunts contractés en 1894 par l'Indochine n'avaient pas reçu de destination précise. Les emprunts autorisés dans les premières années du ^{xx}e siècle ne comportaient que des rubriques très larges. C'est seulement à partir de 1910 que l'emploi des emprunts a été fixé dans les moindres détails par des programmes établis au préalable ; plus tard le décret du 30 décembre 1912 a formulé des règles concernant l'utilisation des fonds d'emprunt. En 1931 enfin, la législation a été refondue, précisée et complétée par des textes d'application dont les principaux furent le décret du 8 mai 1931 et la circulaire ministérielle du 10 août 1931.

C'est la législation de 1931 qui fera l'objet de notre

étude : nous signalerons à l'occasion les précédents que l'on rencontre dans les textes antérieurs et les modifications qui ont été apportées par les lois postérieures, dans des cas d'espèce le plus souvent.

Dans le cadre des lois de 1931, nous exposerons donc successivement, en trois sections :

Les programmes d'emprunt ;

Le contrôle technique de l'exécution des programmes ;

Le contrôle financier de l'exécution des programmes.

SECTION I

Les programmes d'emprunt.

§ 1. — UTILITÉ DES PROGRAMMES

L'utilité des programmes est double, vis-à-vis du Parlement et vis-à-vis de la colonie. Utilité pour le Parlement parce que les programmes constituent pour lui des éléments sérieux d'information et une base solide de discussion. Utilité pour les colonies qui y trouvent un guide sûr dans la mise en œuvre des fonds empruntés. Cette valeur est accrue par le caractère obligatoire des rubriques et des évaluations contenues dans les programmes.

§ 2. — FORCE OBLIGATOIRE DES PROGRAMMES

Par quoi est déterminée la force obligatoire des programmes ? — La force obligatoire des programmes est déterminée par la nature de l'acte auquel ils sont intégrés, loi, décret ou arrêté ministériel. Il en résulte qu'un

programme ne peut être modifié que par un acte de même nature que celui qui l'a établi ; un programme intégré à une loi ne peut, par exemple, être modifié que par une loi.

Jusqu'où s'étend la force obligatoire des programmes ?

— Il est intéressant de déterminer si le caractère obligatoire des programmes concerne toutes les indications qui y sont portées ou seulement les rubriques. Par rubriques, nous entendons les grandes divisions portées dans l'acte qui autorise l'emprunt. C'est ainsi qu'un emprunt de travaux publics sera divisé en rubriques telles que :

Voies ferrées ;

Routes ;

Ports et rades ;

Bâtiments administratifs, etc...

Un emprunt de trésorerie sera réparti entre des rubriques relatives à :

La couverture de déficits budgétaires ;

L'aide à une catégorie de production.

Les rubriques en question étant intégrées à l'acte autorisant l'emprunt, elles ne peuvent être modifiées, nous l'avons déjà dit, sans l'intervention d'un acte de même nature que celui qui les a établies. Aucune dépense ne peut être engagée si elle concerne une rubrique non prévue au programme ; d'autre part, les dotations des rubriques sont impératives et ne doivent en aucun cas être dépassées.

Il existe toutefois une importante exception à cette dernière règle, exception qui résulte des termes même de nombreuses lois d'emprunt : « Les fonds reconnus disponibles sur les évaluations portées à la présente loi

pourront être affectés par voie de décret rendu sur le rapport du Ministre des Colonies après avis du Ministre des Finances, à l'un quelconque des travaux prévus au programme. » C'est en somme la possibilité de modifier par décret les évaluations portées dans la loi. Cette situation se justifie par le fait que les estimations sont sujettes à erreur en raison des variations possibles du cours des matières premières et des inexactitudes presque inévitables dans l'appréciation des difficultés qu'on doit rencontrer : si les travaux projetés ont pu être réalisés sans dépenser la totalité des fonds prévus, il n'y a qu'à s'en féliciter.

Il n'est pas utile de faire intervenir une loi pour réaffecter les fonds disponibles.

Mais afin d'éviter que ces facilités ne soient utilisées pour échapper aux prescriptions des programmes, deux précautions sont prises.

1° Il faut que les fonds à réaffecter aient été « reconnus disponibles », c'est-à-dire que les travaux prévus dans la rubrique en question aient été achevés et les comptes définitifs approuvés.

2° La réaffectation ne peut profiter qu'à l'un « des travaux prévus au programme » de la même loi d'emprunt.

Si donc il reste des fonds inemployés, alors que tous les travaux prévus par la loi sont achevés, il est impossible d'entreprendre de nouveaux ouvrages.

Etant admis que les dotations des rubriques sont impératives sous la réserve qui vient d'être indiquée en est-il de même des dotations des chapitres et des paragraphes ? Il faut répondre par la négative. De même qu'on admet en matière budgétaire les virements d'ar-

ticle à article sans l'autorisation du Parlement et sous la responsabilité des Ministres intéressés, de même il convient d'admettre ici la possibilité de passer outre aux indications portées dans les programmes mais non intégrées à l'acte d'autorisation. En conséquence, il est possible de ne pas exécuter un travail prévu : cela a été fait en Indochine, en soulignant il est vrai le caractère exceptionnel de la mesure. Il est également possible de dépasser les crédits prévus pour un travail pourvu que le total des crédits afférents à la rubrique ne soit pas dépassé ; on pourrait en citer maints exemples. Cette latitude n'a rien qui puisse étonner : à mesure que les prévisions descendent vers le détail, elles ont des chances de plus en plus nombreuses d'être erronées, donc difficiles à respecter individuellement, alors que pour l'ensemble d'une rubrique les erreurs se compensent et s'annulent.

Après avoir posé en principe qu'il n'y a pas lieu d'accorder aux prescriptions des chapitres et des paragraphes la force obligatoire qu'on reconnaît aux rubriques, il reste à déterminer quelle est l'autorité qui a pouvoir de modifier les chapitres et les paragraphes en question. Est-ce l'autorité locale représentée par le gouverneur ; est-ce l'autorité métropolitaine représentée par le Ministre des Colonies ? C'est l'autorité métropolitaine : c'est elle qui a approuvé les programmes avant d'engager la procédure d'autorisation de l'emprunt ; le gouverneur ne peut donc pas modifier librement des programmes qui ont reçu l'approbation d'une autorité supérieure. En résumé, le caractère obligatoire des programmes d'emprunt se présente de la façon suivante :

1° Les parties du programme intégrées à l'acte auto-

risant l'emprunt ne peuvent être modifiées que par un acte de même nature, réserve faite des modifications par décret dans le cas qui a été indiqué.

2° Les parties du programme non intégrées à l'acte autorisant l'emprunt, ne peuvent être modifiées qu'avec l'assentiment du Ministre et sous sa responsabilité.

§ 3. — CAS PARTICULIER

Cas d'un programme prévoyant l'utilisation cumulative de fonds d'emprunt et de ressources propres à la colonie. — Pour bien comprendre qu'une telle situation n'est en rien théorique, il suffit de lire l'article 2 de la loi du 22 février 1931, autorisant les gouvernements généraux de l'Afrique Occidentale Française de l'Indochine et de Madagascar, les commissariats de la République Française au Togo et au Cameroun à contracter des emprunts :

« Article 2. — Les fonds provenant des emprunts seront affectés concurremment avec d'autres ressources aux études et aux travaux à achever ou à entreprendre, dont l'évaluation totale est donnée ci-après :

1° *Afrique occidentale française :*

Ports et rivières	619.300.000 fr.
Voies ferrées.	1.045.000.000 —
Routes et Ponts	32.000.000 —
Assainissement, édilité.	45.000.000 —
Assistance médicale	9.500.000 —
Enseignement.....	8.000.000 —
Bâtiments militaires	10.000.000 —
Irrigations.....	304.000.000 —
Évaluation totale	2.073.000.000 fr.
A DÉDUIRE : Les ressources autres que l'emprunt, soit.....	503.000.000 —
RESTE SUR L'EMPRUNT	1.570.000.000 fr.

2° Indochine :

Voies ferrées (évaluation faite en piastres)	116.160.000 fr.
Endiguements, irrigations (d°)	48.240.000 —
P. T. T. (d°).....	10.800.000 —
Évaluation totale (en piastres)	175.200.000 fr.
Soit en francs	1.752.000.000 fr.
A DÉDUIRE : Les ressources autres que l'emprunt, soit.....	502.000.000 —
RESTE SUR L'EMPRUNT	1.250.000.000 fr.

Un tel programme pose des problèmes nouveaux.

Les fonds d'emprunt ne sont indiqués que globalement ; y a-t-il lieu de les répartir d'une façon rigide entre les différentes rubriques ou bien peut-on les appliquer à certaines plutôt qu'à d'autres, faisant le raisonnement suivant : les « ports et rivières » figurent dans la loi pour 619.000.000 francs (A. O. F.), nous y consacrerons la totalité des « ressources autres que l'emprunt », soit 503.000.000 francs, le solde, soit 116.300.000 francs, étant fourni par les fonds d'emprunt. Il nous sera donc loisible d'appliquer une plus grande partie de ceux-ci à tel chapitre que nous jugeons plus intéressant, les voies ferrées par exemple. Il convient de ne pas oublier en effet que les subventions du budget local, les fonds de concours sont d'une réalisation souvent incertaine par suite des difficultés du moment et qu'il peut être avantageux de soustraire des travaux urgents à l'aléa de celles-ci.

Conformément à l'esprit de la législation, il fut décidé (circulaire ministérielle du 10 août 1931) que les gouverneurs n'étaient pas libres de répartir à leur gré les fonds d'emprunt entre les différentes sections, mais qu'ils devaient, à l'intérieur de chacune, observer la

proportion existant entre les fonds d'emprunt et les autres ressources, pour l'ensemble des travaux, étant admis que la proportionnalité pouvait n'être pas rigoureuse.

EXEMPLE : Indochine :

Dépenses totales prévues pour les	
Grands Travaux	1.752.000.000 fr.
Dépenses sur fonds d'emprunt	1.250.000.000 —
Autres ressources	502.000.000 —

La part de l'emprunt dans la totalité des dépenses est

$\frac{1.250}{1.752}$ soit 71,9 % environ.

Soit à déterminer la part à fournir par l'emprunt dans les dépenses prévues pour les voies ferrées dotées de 1.161.000.000 francs. On applique la proportion de 71,9 % :

$$\frac{1.161.000.000 \times 71,9}{100} = 834.759.000.$$

L'emprunt fournira	835.000.000 ¹ fr.
Les « autres ressources »	325.000.000 —

La conclusion pratique de cet exposé est la suivante : chaque catégorie d'ouvrage est dotée sur les fonds d'emprunt d'un crédit déterminé et limitatif bien que la loi n'en ait pas directement fixé le chiffre.

Convient-il d'observer la proportion indiquée non seulement pour chaque catégorie d'ouvrage, mais encore pour chaque ouvrage prévu au programme ?

1. La circulaire ministérielle du 10 août 1931 donne des chiffres un peu différents (828.770.000 et 332.830.000), le mode de calcul employé n'étant pas rigoureusement celui qui est exposé ici.

Non, puisque le Parlement n'a pas étendu jusqu'à ce point la spécialité des crédits. C'est également la solution adoptée par la pratique.

C'est ainsi qu'en Indochine, l'aménagement hydraulique de la région de Vinh a été réalisé exclusivement sur les fonds d'emprunt.

Dépenses prévues	81.090.000 fr.
Dépenses effectuées au 31 /12 /37.....	71.275.724,20

entièrement sur fonds d'emprunt.

Au contraire, les réseaux d'irrigation de Son Tay, Thanh Hoa ont été financés pour une part dépassant la normale (qui est de 29,1 %) par des ressources autres que l'emprunt :

Dépenses prévues	69.095.596,40
Dépenses effectuées au 31 /12 /37 (travaux achevés)	67.445.494,80
dont : 40.029.176,50 sur fonds d'emprunt et	
27.416.216,30 sur ressources autres que l'emprunt,	
soit environ : 40 %,	

Cette solution présente le grand avantage d'introduire de la souplesse dans la manœuvre des fonds d'emprunt. Elle a permis aux colonies de réaliser les travaux urgents malgré la crise, en y consacrant presque exclusivement des fonds d'emprunt.

Les programmes cumulant les fonds d'emprunt et d'autres ressources soulèvent encore un autre problème : étant admis que chaque rubrique est dotée limitativement en fonds d'emprunt, le surplus étant constitué par d'autres ressources, faut-il admettre que la dotation en « ressources autres que l'emprunt » est limitative ? A notre sens, il n'y a pas lieu de le penser, la loi ne

s'intéressant qu'aux fonds d'emprunt les autres ressources étant présumées, sauf stipulation contraire, en dehors de la réglementation spéciale. D'autre part, la loi elle-même ne donne les chiffres des rubriques qu'à titre « d'évaluation globale » et non comme une limite à ne pas dépasser.

En résumé, lorsque des programmes cumulent des fonds d'emprunt avec d'autres ressources :

1° Chaque rubrique est dotée limitativement en fonds d'emprunt, encore que le chiffre de ceux-ci n'y soit pas expressément stipulé.

2° La dotation en fonds provenant de ressources autres que l'emprunt est seulement évaluative.

Pour le reste, on retombe dans l'application des règles déjà indiquées au début du présent paragraphe.

Des précautions sérieuses ont donc été prises pour que les colonies emploient utilement les fonds qu'elles empruntent ; mais ces précautions n'ont de valeur que si elles sont observées ; un contrôle technique a donc été instauré.

D'autre part, en admettant même que les fonds d'emprunt soient dépensés conformément aux programmes, il n'est pas indifférent qu'ils le soient rapidement ou lentement. La « cadence d'utilisation » doit être surveillée ; on en vient donc à un second contrôle, contrôle financier.

Ce sont les deux aspects de cette surveillance exercée par la métropole sur l'utilisation des fonds d'emprunt que nous allons étudier maintenant.

SECTION II

Contrôle technique de l'exécution des programmes.

§ 1. — CARACTÈRE DU CONTRÔLE TECHNIQUE

Par contrôle technique, nous entendons le contrôle qui a pour objet de constater l'exacte application des programmes, la correction technique des travaux et la régularité des contrats ou marchés passés à leur occasion.

Le contrôle technique est à la fois administratif et parlementaire. Il est administratif, parce que c'est le ministre qui intervient dans la plupart des actes le constituant. Il est parlementaire parce que presque tous les actes sont accompagnés d'une documentation dont la publication a pour but de renseigner le Parlement et lui permettre de faire jouer éventuellement la responsabilité du ministre compétent.

§ 2. — CONTRÔLE TECHNIQUE PRÉALABLE.

PROJETS ET DÉCRETS D'OUVERTURE

Les projets. — Les projets sont les documents présentés par les autorités locales et contenant les plans des travaux à réaliser ainsi que les contrats ou marchés qu'elles ont l'intention de passer à cet effet. Les projets sont donc différents des programmes : ceux-ci précisent ce qu'il faut faire ; ceux-là exposent comment on le fera. L'utilité des projets est certaine ; suffisamment détaillés et accompagnés de justifications sérieuses, ils permettent à l'administration centrale d'exercer son con-

trôle dans des conditions satisfaisantes et de réclamer, le cas échéant, les modifications jugées souhaitables.

Il y a deux sortes de projets : les projets de travaux et les projets de contrats ou de marchés. Les premiers permettent le contrôle des conditions techniques de l'exécution : c'est à ce titre qu'ils intéressent l'inspection générale des travaux publics et l'inspection générale du service de santé ; ils permettent également de constater la conformité des travaux entrepris et du programme. Les seconds permettent un contrôle des conditions financières de l'exécution : c'est à ce titre qu'ils intéressent la direction du contrôle.

L'approbation des projets, de quelque catégorie qu'ils soient, appartient au ministre ; c'est la loi qui lui en a donné la charge (art. 4 de la loi du 22 janvier 1931, citée ci-dessous). Mais par différentes décisions, le ministre a délégué ses pouvoirs en cette matière aux gouverneurs généraux (Dépêche ministérielle du 9 juin 1931 pour le gouverneur de l'A. O. F. par exemple) pourvu que le projet ne soulève pas de difficultés techniques particulières. Dans les fédérations, les gouverneurs généraux ont à leur tour délégué aux lieutenants-gouverneurs les pouvoirs qu'ils tenaient du ministre : « Si, déclare dans une circulaire adressée aux lieutenants-gouverneurs, le gouverneur général de l'A. O. F., à l'appui de votre projet de budget est annexé comme il convient un plan de campagne des travaux à exécuter correctement établi, appuyé d'avant-projets, je ne vois pas d'inconvénient à vous laisser l'approbation des travaux d'un montant inférieur à 100.000 francs et des marchés ou contrats d'un montant inférieur à 50.000 francs. Pour ceux d'un montant supérieur, je réserve mon pou-

voir d'approbation que je ne pourrai vous déléguer qu'expressément. »

Le désaisissement du ministre au profit des gouverneurs pour les approbations relatives aux projets simples et sans difficultés techniques particulières n'est pas sans soulever de graves critiques au point de vue théorique. A notre sens, cette délégation de pouvoirs est irrégulière, un ministre ne pouvant pas se dépouiller au profit de subordonnés des fonctions que lui impose la loi. A d'autres occasions¹ le Conseil d'Etat s'est prononcé en ce sens.

Les décrets d'ouverture. — Si les projets sont seulement soumis à l'approbation ministérielle, l'immobilisation des fonds qui est un acte grave, irrévocable, ne peut être faite sans une autorisation par décret. A cet égard, la législation de 1931 n'a pas étudié la question dans son ensemble ; elle n'a expressément prévu que l'ouverture des travaux :

« L'ouverture de divers travaux aura lieu sur la proposition du gouverneur en vertu d'un décret rendu sur le rapport du Ministre des Colonies, après avis du Ministre des Finances. Le rapport à l'appui du décret devra établir :

« 1° Que les projets définitifs des travaux à entreprendre, et, s'il y a lieu, les projets de contrats relatifs à leur exécution ont été approuvés par le ministre ;

« 2° Que l'évaluation de la part des dépenses imputables à l'emprunt des nouveaux ouvrages à entreprendre, augmentée des évaluations rectifiées des

1. Arrêts Grainetier (C. E., 6 janvier 1928 ; Sirey, 1928.3.40) et Gallia (C. E., 17 janvier 1938 ; Sirey, 1938.3.127).

ouvrages déjà exécutés ou en cours d'exécution ne dépasse pas le montant de la dotation qui leur aura été attribuée comme il est dit à l'article 3 ci-dessus ;

« 3° Que le service des emprunts déjà contractés ou à contracter pour couvrir l'ensemble des susdites dépenses est assuré par les ressources disponibles... » (article 4 de la loi du 22 janvier 1931).

L'intervention du décret autorisant l'ouverture des travaux est donc subordonnée à la réalisation de trois conditions. Sur la première réclamant l'approbation des projets par le ministre, nous ne reviendrons pas.

La deuxième exprimée ici en termes fort confus, demande la preuve que les dépenses à faire augmentées de celles déjà faites ou en cours, ne dépassent pas la dotation en fonds d'emprunt prévue au programme. On a déjà vu par quels moyens cette dotation était déterminée.

La troisième condition enfin, est que le service des sommes déjà empruntées ou à emprunter pour couvrir l'ensemble des dépenses dont l'engagement est autorisé, puisse être assuré par les ressources disponibles de la colonie. C'est une mesure de précaution de la métropole qui ne veut pas avoir à intervenir dans le service des emprunts coloniaux. Cette dernière condition ne s'applique d'ailleurs pas aux colonies de l'Afrique Equatoriale et de la Guyane qui devraient sans cette exception, renoncer à tout espoir d'emprunt.

Si les lois de 1931 ont réglementé strictement l'engagement des dépenses relatives à des travaux, elles sont par contre restées muettes quant aux formalités relatives à l'engagement des dépenses ayant un autre objet. La lacune est d'importance ; elle fut tout de suite remar-

quée au sujet des dépenses à engager pour financer les études préalables à tout travail sérieux. Fallait-il pour commencer ces études, obtenir un décret d'ouverture des travaux ? Une telle formalité était gênante et, au demeurant, d'une réalisation difficile puisque les études avaient pour objet de préparer la rédaction des projets et que les décrets d'ouverture ne pouvaient intervenir qu'après approbation de ceux-ci. Pouvait-on à l'inverse, entreprendre librement les études et engager sans autorisation préalable les dépenses destinées à les couvrir ? C'était dangereux et, dans une certaine mesure, opposé à l'esprit de la législation.

La loi du 23 décembre 1913 autorisant un emprunt de 167 millions pour l'A. O. F. avait donné une solution à ce problème : « Les études des travaux seront entreprises sur la proposition du gouverneur général en vertu d'un décret rendu sur le rapport du Ministre des Colonies après avis du Ministre des Finances. Ce décret qui sera inséré au *Journal Officiel* de la République Française, devra établir l'objet et le programme des études et fixera le maximum du crédit à employer pour chaque étude » (art. 2).

C'est une solution qui a été reprise par la circulaire du 10 août 1931 : les dépenses destinées à payer les frais d'études seront engagées après une autorisation par décret. La même procédure est d'ailleurs étendue aux autres dépenses : « Toutes les dépenses supportées par des budgets spéciaux, qu'elles soient relatives à des travaux ou à d'autres chefs de dépenses, devront faire l'objet de décrets d'autorisation d'engagement de dépenses. Ces décrets, lorsqu'il s'agira de l'exécution de travaux, porteront en même temps autorisation d'ouver-

ture de travaux » (Circulaire du 10 août 1931). En 1931, une exception subsistait à la règle imposant une autorisation par décret pour l'engagement des dépenses : les versements à la caisse de soutien de la production locale en A. E. F. pouvaient être effectués sans décret d'engagement préalable ; mais bientôt, la loi du 2 août 1933 autorisant l'A. E. F. à contracter un emprunt de 298 millions, dont 25 pour couvrir les déficits budgétaires, spécifia : « Les dépenses visées à l'article 3 (couverture des déficits budgétaires) devront faire l'objet d'autorisations d'ouverture préalables par décret... » (article 4 *in fine*). La même solution a été adoptée par la loi du 17 juillet 1934 pour l'engagement des dépenses à effectuer sur un emprunt de 170 millions accordé à l'Indochine en raison des besoins de sa trésorerie.

L'exception posée en 1931 n'a donc pas arrêté le développement du contrôle sur les engagements et aujourd'hui, sauf stipulation contraire, aucune dépense sur fonds d'emprunt ne peut être engagée sans une autorisation par décret.

Valeur du contrôle préalable. — En fait les autorités locales violent souvent et sans aucune excuse les dispositions légales. A titre d'exemple, nous citerons, sans en indiquer la date, une réponse faite par le département au gouverneur général de l'A. E. F. à l'occasion d'une présentation de projet : « J'approuve ce projet... en regrettant vivement que ce dossier me soit soumis avec plus de trois ans de retard. » La circulaire de 1931 avait voulu réagir contre ces habitudes, marques d'une « mauvaise administration et que ne saurait excuser la nécessité de faire vite ». Elle avait dans ce but demandé

aux administrations locales de faire leurs propositions « à temps » et promis que les décrets d'autorisation seraient pris « très rapidement ». Les résultats n'ont pas été pleinement satisfaisants ; à notre sens, il conviendrait de faire un double effort :

1° En vue de remédier aux lenteurs de l'Administration centrale, fixer un délai (deux à trois mois) à l'échéance duquel les projets seraient considérés comme implicitement approuvés s'ils n'avaient soulevé aucune objection ;

2° En vue d'enrayer les habitudes défectueuses de certaines administrations locales, repousser toutes nouvelles demandes de fonds tant que ne seraient pas régularisées les situations illégales.

§ 3. — LE CONTRÔLE TECHNIQUE A POSTERIORI :

LES RAPPORTS

Le contrôle exercé sur les projets et sur les engagements, a semblé au Parlement insuffisant et fragmentaire : insuffisant parce qu'il n'a de valeur que dans la mesure où le ministre est résolu à le faire jouer ; fragmentaire parce qu'il ne porte que sur des travaux ou même des sections de travaux et qu'il est incapable pour cette raison de donner une idée d'ensemble sur l'utilisation des fonds d'emprunts.

Pour parer à ces défauts, les lois ont imposé au ministre la présentation de rapports destinés à faciliter le travail de contrôle du Parlement. Ces rapports sont de deux sortes :

1° Rapports à l'appui des décrets autorisant la réalisation des fonds ;

2° Rapports annuels.

Rapports à l'appui des décrets de réalisation. — Ces rapports procèdent d'une idée très simple : les administrations locales devront justifier l'emploi des fonds déjà accordés, avant d'en recevoir d'autres. C'est contraire aux règles suivies en la matière, puisque, nous l'avons dit, réalisation et utilisation sont séparées dans la législation en matière d'emprunts coloniaux.

La loi du 23 décembre 1913 avait déjà imposé de faire connaître dans le rapport à l'appui du décret de réalisation « l'emploi des fonds antérieurs..., l'avancement des travaux, les dépenses restant à effectuer ».

La législation de 1931 a repris en les précisant ces mêmes exigences. Le rapport à l'appui du décret autorisant la réalisation doit faire connaître deux catégories de renseignements : des renseignements relatifs aux conditions dans lesquelles est faite l'émission (nous en avons traité au chapitre II) et des renseignements relatifs à l'utilisation des fonds ;

« Le rapport à l'appui du décret fera connaître :

« »

« 3° Le montant des dépenses déjà effectuées ;

« 4° Le montant des dépenses engagées ;

« 5° Le montant des dépenses restant à effectuer... »

La détermination précise de ces différents chiffres soulève des problèmes techniques délicats, lorsque les dépenses sont couvertes au moyen de fonds d'emprunt cumulés avec d'autres ressources. On admet que la part de dépenses imputable à l'emprunt est, en comparaison de la dépense totale, dans la même proportion que la part des recettes provenant de l'emprunt comparée aux recettes totales. Des indications précises sont fournies à cet égard par la circulaire du 10 août 1931.

La présentation des renseignements dont il vient d'être question exige un travail hors de proportion avec l'utilité qui en est retirée. Cet excès de précautions n'avait été imposé par la loi que pour l'A. E. F. dont le Parlement avait des raisons sérieuses de surveiller la gestion financière ; on en a fait application aux autres colonies à la suite d'un engagement oral pris par le ministre au cours des débats devant le Sénat. Cette extension se justifie donc en droit ; elle n'en est pas moins regrettable. Il semble d'ailleurs qu'on ait renoncé à persévérer dans cette voie puisque les lois des 20 janvier et 17 juillet 1934 autorisant des emprunts pour le Cameroun et l'Indochine, ont abandonné les exigences que nous critiquons.

Rapports annuels. — Depuis 1913, toutes les lois d'emprunt comportent un article rédigé dans les termes suivants : « Le Ministre des Colonies publiera avant le 1^{er} juillet de chaque année au *Journal Officiel* de la République Française, un rapport faisant ressortir la situation au 31 décembre précédent des dépenses imputées sur l'emprunt autorisé. » Lorsque l'emprunt a pour objet la réalisation de travaux, l'article est en général complété de la façon suivante : « Ce rapport donnera également, pour chacun des travaux, l'évaluation rectifiée tenant compte des circonstances qui, à cette date, auront pu motiver une modification de l'évaluation primitive. »

Lorsqu'on recherche ces rapports dans les journaux officiels, on constate qu'ils sont rarement publiés dans les délais fixés par les textes. Le plus souvent, ils paraissent vers la fin du mois d'août ou le début de

septembre pour garnir les colonnes du *Journal Officiel* qui manque de copie à cette époque. Personne n'a jamais protesté contre ces retards ; c'est une preuve que bien peu de gens s'intéressent à cette publication.

Ce sentiment d'indifférence est d'ailleurs compréhensible ; les rapports ne font que répéter des renseignements qu'on peut trouver ailleurs (dans les décrets autorisant l'engagement des dépenses, dans les comptes définitifs) et s'abstiennent de souligner les négligences commises dans l'utilisation des fonds d'emprunt.

On peut dire qu'ils ne servent à rien.

L'examen des projets et l'autorisation de mettre en chantiers constituent un contrôle nécessaire mais qu'on ne saurait considérer comme suffisant : l'exécution d'un plan de travaux ne provoque pas seulement des dépenses de matériel, mais aussi d'importantes dépenses de personnel qui, le plus souvent, ne sont pas déterminées dans les projets avec toute l'exactitude désirable. En outre, il y a une cadence des efforts qu'il n'est pas sans intérêt de surveiller, tant du point de vue financier que du point de vue économique et social. Au contrôle préventif de l'utilisation des fonds doit donc se superposer un contrôle plus étroit, descendant plus près des détails. Comme nous allons le voir, ce contrôle est considérablement favorisé par l'existence de budgets spéciaux.

SECTION III

Contrôle financier de l'exécution des programmes.

« Les opérations à effectuer sur les fonds d'emprunt tant en recettes qu'en dépenses figurent à des budgets

spéciaux d'emprunts annexés aux budgets qui supportent l'annuité d'amortissement » (art. 63 *in fine* du décret financier reproduisant l'article 127 A de la loi de Finances du 13 juillet 1911).

Ces prescriptions ont été appliquées aux emprunts de 1931 par le décret du 8 mai et la circulaire ministérielle du 10 août 1931. Ces deux derniers textes ont apporté de profondes modifications au système traditionnel, transformant les budgets spéciaux sur fonds d'emprunt en budgets de grands travaux. Ce sont les budgets spéciaux « modèle 1931 » que nous étudierons ici : ce sont d'ailleurs les seuls qui soient pratiqués.

§ 1. — CONTEXTURE DES BUDGETS SPÉCIAUX

Recettes. — Les recettes sont constituées par :

- 1° Les fonds provenant des émissions ;
- 2° Les subventions fournies par les budgets ordinaires ;
- 3° Les fonds de concours.

Les deux dernières catégories de ressources n'appellent pas de remarque particulière ; leur utilisation est soumise aux règles générales posées par le décret financier aux articles les concernant.

Pendant quelques années, on a considéré comme une subvention reçue du budget ordinaire la valeur du matériel utilisé par le budget spécial et provenant des prestations en nature fournies par l'Allemagne ¹.

En effet, ce matériel devait normalement être employé par le budget ordinaire qui en assurait le paiement. S'il

1. Art. 3 *in fine* du décret du 8 mai 1931. Disposition abrogée par le décret du 23 décembre 1933.

était utilisé par le budget spécial, c'était une véritable subvention en nature dont profitait celui-ci. En fait, les budgets d'emprunt ont parfois remboursé aux budgets ordinaires la valeur du matériel qu'ils en recevaient.

Quant aux fonds provenant des émissions, ils n'alimentent pas directement le budget spécial : leur produit, versé au Trésor, est comptabilisé par celui-ci à un compte qui a son parallèle, « le compte-chef de l'emprunt », tenu par les services financiers des colonies : c'est dans le compte-chef que puise le budget par des prélèvements successifs au fur et à mesure de ses besoins.

L'intermédiaire de ce compte présente d'appréciables avantages. En premier lieu, il permet de limiter pour chaque exercice au montant même des dépenses, le montant des recettes du budget spécial ; pour cela, il suffit d'effectuer sur le compte un prélèvement égal à la différence existant entre le total des dépenses d'une part, et le total des subventions perçues et des fonds de concours utilisés d'autre part. Cette méthode était, dès avant 1930, employée dans certaines colonies où elle avait donné de bons résultats (il n'y avait pas à faire de reports d'exercice à exercice). Elle a été généralisée par la circulaire du 10 août 1931.

En second lieu, l'interposition du compte supprime toute dépendance immédiate entre les appels au crédit et les dépenses du budget spécial. Il pourrait être difficile et onéreux de faire une émission pour alimenter le budget de chaque exercice, et d'autre part, en empruntant avant le début de l'exercice une somme équivalente aux prévisions, on risquerait d'immobiliser inutilement des fonds et de faire supporter à la colonie

une charge d'intérêts superflue ; on évite également de réaliser des sommes d'argent destinées à des paiements qui ne seront effectués qu'au cours du second trimestre. En bref, le système du compte-chef donne de grandes facilités pour déterminer la date et le montant des émissions. On ne fera donc appel au crédit que si l'opération est facile et peu onéreuse ; le budget spécial, en attendant, sera alimenté par les contributions des budgets locaux et les prélèvements sur les caisses de réserve.

Il convient de noter toutefois que les circonstances économiques n'ont guère permis à cet avantage de se manifester. Pendant la dernière crise, les conditions du marché financier ont été défavorables au placement d'émissions. En même temps, les budgets locaux obtenaient à peine l'équilibre et les caisses de réserve épuisées ne pouvaient être d'aucun secours.

Par ailleurs, le versement au Trésor du produit des émissions n'est pas sans présenter pour les colonies un véritable danger ; le Ministre des Finances garde en effet le droit de n'effectuer le transfert qu'au cas où le compte de fonds de la colonie émettrice n'est pas déficitaire. En d'autres termes, si une colonie est en débet vis-à-vis du Trésor, celui-ci se rembourse en mettant la main sur les sommes qu'il peut saisir au passage, sans distinction d'origine. En droit strict, cette attitude du Ministère des Finances est régulière ; elle est fondée sur la préoccupation de sauvegarder les intérêts du Trésor que toutes les collectivités ont une inclination naturelle à piller. Nous pensons toutefois que l'espèce étudiée ici constitue une exception : lorsque le Parlement autorise une colonie à contracter un emprunt pour faire face à une dépense déterminée, c'est faire échec à la loi que d'ar-

rêter cette somme et la consacrer à atténuer un découvert du Trésor. Cette violation est encore plus manifeste lorsqu'il s'agit d'emprunts destinés à soulager les finances locales, comme ce fut le cas pour l'Indochine en 1932 et 1934 : arrêter le transfert des fonds peut compromettre gravement la situation de la colonie. Dans une lettre en date du 10 juillet 1935, le Ministre des Colonies intervenait à ce sujet auprès du Ministre des Finances en ne présentant toutefois que des arguments d'opportunité politique et économique à l'appui de sa thèse : « ... En réponse à mon intervention tendant à obtenir le transfert régulier sur l'Indochine par tranches mensuelles de 35 millions du montant des fonds de l'emprunt 5 % 1934 de 170 millions de francs, vous avez bien voulu me faire connaître que votre département examinerait chaque mois la possibilité de faire effectuer ces transferts, mais qu'en raison de la situation déficitaire du compte de fonds du budget de l'Indochine, il était contraint de se réserver un droit d'appréciation sur leur opportunité.

« Sans méconnaître le bien-fondé de la position prise par votre Département, je suis néanmoins obligé de remarquer que la situation revient pratiquement pour l'Indochine à supporter pendant un certain temps la lourde charge d'un emprunt qui ne lui sert tant qu'il n'a pas été transféré, qu'à combler le découvert de son propre compte auprès du Trésor central.

« A cette charge, s'ajoutent... les intérêts débiteurs du compte courant du Trésor local à la Banque de l'Indochine, alors que ce dernier pourrait être largement créancier et permettre à la colonie de récupérer partiellement par le placement des sommes dont elle n'a pas la

dépense immédiate une part de ce qu'elle dépense en annuités.

« C'est pourquoi, je me permets de penser qu'en dehors des cas où le défaut de disponibilités interdirait matériellement au Trésor central tout transfert de fonds sur la colonie, son rôle pourrait être conçu aussi libéralement que possible même au cas où un découvert passager du Trésor de la Colonie permettrait, du point de vue comptable, d'arrêter tout transfert.. »

Dépenses. — Les dépenses imputables aux budgets spéciaux sont celles auxquelles l'emprunt a eu pour but de pourvoir, par exemple :

Travaux publics ; études nécessaires à leur préparation.

Mesures concernant la protection démographique.

Aide à la production indigène, etc., etc..

C'est ainsi que le décret du 8 mai 1931 spécifie que les budgets créés pour la comptabilité des emprunts votés cette année-là par le Parlement supporteront « les dépenses d'ordre sanitaire et celles relatives aux travaux portés dans les rubriques des lois du 22 février 1931, autorisant les colonies et les territoires sous mandat à contracter des emprunts, sous réserve que les travaux et les mesures sanitaires auxquels se rapportent ces dépenses auront fait l'objet d'un programme d'ensemble approuvé par le Ministre des Colonies ».

Division en titres et en chapitres. — Le budget présente en deux parties distinctes les recettes et les dépenses.

La partie recettes est divisée en trois chapitres, le plus souvent.

Chapitre Premier : Recettes provenant de la réalisation de l'emprunt.

Chapitre II : Recettes provenant des contributions du budget local et des fonds de concours.

Chapitre III : Recettes diverses, recettes d'ordre.

Les chefs de dépenses sont répartis entre plusieurs titres, chaque titre étant consacré à une catégorie déterminée de dépenses.

Par exemple, les dépenses sur les fonds d'emprunt de 1931 sont réparties entre :

Titre I^{er} : Travaux publics.

Titre II : Mesures et travaux sanitaires.

Enfin, et en Afrique Equatoriale seulement (décret du 8 mai 1931, art. 4).

Titre III : Aide à la production indigène.

Cette répartition serait insuffisante si elle n'était complétée ; aussi chaque titre est-il divisé en un certain nombre de sections groupant des travaux du même genre. Il convient de noter que le sectionnement s'impose le plus souvent à l'Administration (et c'est le cas pour les emprunts de 1931), la répartition des crédits entre les différentes sections ayant été faite par la loi elle-même. L'autorisation d'emprunter en vue de la « protection sanitaire démographique » visée plus haut, ayant été d'initiative parlementaire, l'élaboration des programmes fut abandonnée aux soins du gouvernement. On pouvait craindre que les colonies n'en prissent à leur aise avec ces programmes et n'observassent qu'approximativement la dotation de chaque section. La circulaire ministérielle du 10 août 1931 informa les services responsables qu'ils devaient considérer comme d'égale valeur tous les programmes, que ceux-ci aient

précédé ou suivi l'autorisation législative : « L'observation de cette prescription sera rigoureusement exigée et aucun projet de budget spécial ne saurait être arrêté ni approuvé s'il ne s'y conformait pas strictement. »

A titre d'indication, voici la classification par chapitres et articles du budget spécial sur fonds d'emprunt de Madagascar.

RECETTES :

Chapitre I^{er}. — Prélèvements au compte-chef.

Chapitre II. — Contributions du budget local, subventions et fonds de concours.

Chapitre III. — Recettes d'ordre.

Article 1^{er}. — Frais d'émission et de commission aux banques.

Article 2. — Remboursement d'avances sur le matériel.

Article 3. — Service de la main-d'œuvre ¹.

Article 4. — Recettes en atténuation.

DEPENSES :

TITRE I^{er}. — *Travaux publics.*

Sections 1 à 8. — A chaque section correspond un travail ou un genre de travail : routes, P. T. T., irrigations, etc...

1. Les recettes d'ordre relatives au service de la main-d'œuvre sont particulières à Madagascar. Elles correspondent à des cessations de main-d'œuvre faites aux entrepreneurs par le gouvernement général qui dispose des travailleurs embrigadés par le S. M. O. T. I. G. Cette organisation n'existe plus depuis 1937.

Section 8. — Dépenses d'ordre.

Chapitre I^{er}. — Service de la main-d'œuvre.

Chapitre II. — Personnel général.

Chapitre III. — Matériel général.

Chapitre IV. — Etudes générales.

Chapitre V. — Frais d'émission et de commission aux banques.

Chapitre VI. — Autres dépenses d'ordre.

TITRE II. — *Protection sanitaire démographique.*

Section 1. — Dépenses locales.

Chapitre I^{er}. — Personnel.

Chapitre II. — Matériel.

Chapitre III. — Contructions neuves.

Chapitre IV. — Dépenses d'exercices clos.

Section 2. — Dépenses d'ordre.

§ 2. — PRÉPARATION DES BUDGETS SPÉCIAUX

Conditions générales de la préparation. — Chaque année, vers mars ou avril, les services d'exécution transmettent à la direction des Finances l'indication de leurs besoins pour l'exercice suivant. Les bureaux de finances étudient ces propositions, les modifient éventuellement, préparent le budget des recettes, et soumettent le projet d'ensemble au gouverneur ou au gouverneur général. Ce document est présenté au début de l'automne aux assemblées locales qui ont à l'égard des budgets spéciaux les mêmes droits qu'à l'égard des budgets ordinaires¹.

1. Dans un but de simplification on peut se borner à distinguer les assemblées consultatives à qui le budget est transmis pour avis et les assemblées délibérantes, conseils généraux notamment, qui ont le droit de voter les dépenses sous cer-

Le projet est ensuite arrêté par le gouverneur en conseil et transmis au Ministre des Colonies pour approbation.

Evaluation des recettes. — En principe, un seul chapitre est chiffré, les autres portant la mention « mémoire ». Le chapitre en question est celui des fonds d'emprunt. Inutile de dire que la règle de la moyenne triennale rectifiée qui constitue la base de l'évaluation des recettes dans les budgets coloniaux n'est pas appliquée ici, ni aucun autre système d'évaluation classique. On a vu, en effet, que l'intermédiaire du compte-chef permet d'adapter exactement les recettes aux dépenses. A Madagascar, jusqu'en 1937, un autre chapitre était chiffré ; c'était le chapitre des cessions de la main-d'œuvre dont le montant était obligatoirement égal aux dépenses du S. M. O. T. I. G.

Evaluation des dépenses. — On inscrit les dépenses probables des travaux susceptibles d'être exécutés ou de recevoir un commencement d'exécution au cours de l'exercice envisagé. Pour les travaux qui ne peuvent pas être terminés dans l'année, les dépenses sont calculées proportionnellement à la durée totale des ouvrages entrepris. Soit, par exemple, un ouvrage doté de 100 millions et dont la durée d'exécution prévue est de deux ans. Pour un budget, l'évaluation des dépenses à la section concernant cet ouvrage s'élèvera à 50 millions.

Les éléments principaux d'évaluation sont constitués par :

Les travaux déjà commencés ;

taines réserves mais ne peuvent modifier les prévisions de recettes. Cf. Sol., *op. cit.*, II^e partie, chapitre premier.

Les travaux autorisés par décret d'ouverture et dont la mise en adjudication est imminente ;

Les projets venant d'être approuvés par le département ;

Les projets venant d'être soumis à l'approbation ministérielle ;

Les projets susceptibles d'être présentés jusqu'au 30 juin de l'année en cours.

Pour les études et les missions, les prévisions manquent de base précise : on tient compte des études et missions en cours et l'on ajoute une certaine somme pour les éventualités.

Les modes d'évaluation des dépenses qui viennent d'être indiqués sont les procédés les plus courants et les plus rationnels ; d'autres systèmes sont suivis qu'il serait trop long et sans intérêt de développer ici. A Madagascar, par exemple, le service des P. T. T. reçoit préalablement le montant du crédit approximatif qui lui est alloué. Il y adapte lui-même son programme et ses moyens techniques.

Différences constatées entre les prévisions et les réalisations. — Lorsqu'on examine la comptabilité des fonds d'emprunt, on est frappé par les différences considérables qui existent entre les prévisions et les réalisations.

Les bureaux de finances ont le devoir d'imposer aux services techniques le respect des allocations budgétaires ; un des meilleurs moyens qu'ils ont pour y parvenir est de confronter les propositions adressées avec les moyens dont disposent les services d'exécution, souvent enclins à exagérer leurs possibilités.

§ 3. — DÉLIBÉRATION, APPROBATION, PUBLICATION
DES BUDGETS SPÉCIAUX

« Le budget spécial est arrêté, approuvé... dans les mêmes formes que le budget auquel il est rattaché. » (Décret du 8 mai 1931, art. 2.) En raison des analogies avec les budgets ordinaires, la question ne présente qu'un intérêt limité : c'est pourquoi nous serons brefs.

Délibération. — Lorsque la direction des finances (ou plus exactement le bureau de l'emprunt qui en est une section) a achevé la préparation du budget, celui-ci est arrêté par le gouverneur en conseil. Il est alors présenté aux assemblées délibérantes ou consultatives locales ; dans les colonies ne possédant pas de conseils généraux, l'avis demandé aux assemblées locales n'a aucune force obligatoire. Dans les colonies possédant un conseil général, le budget spécial est voté par cette assemblée, mais le vote n'a guère d'intérêt puisqu'il ne peut concerner que des dépenses prévues au programme d'emprunt et dans la limite des dotations prévues par celui-ci. Le programme, en effet, a été approuvé par une autorité supérieure et ne peut être modifié sans l'adhésion de celle-ci.

Approbaton. — Après la délibération, le projet de budget est soumis à l'approbation. Dans les colonies dépourvues de conseil général, celle-ci est donnée sous forme de décret. Normalement, le projet devrait parvenir au ministre avant le 1^{er} septembre (Décret du 30 décembre 1912, art. 68, et circulaire ministérielle du 23 mai 1923). En fait, la date prescrite est souvent

dépassée, par suite de la convocation tardive des assemblées locales. D'autre part, comme le département prolonge souvent l'examen des projets, la promulgation a lieu fréquemment en cours d'exercice, ce qui entraîne la complication de l'exécution provisoire. Pour les colonies dotées de conseil général, il n'y a pas d'approbation, mais seulement un arrêté définitif prononcé par le gouverneur après le vote du conseil.

Il faut remarquer (car ce point est d'une importance capitale) que l'approbation du budget ne dispense en rien des approbations indiquées dans la section II de ce chapitre : Approbation des projets et décrets d'ouverture des travaux notamment. Le décret du 8 mai 1931 est formel à ce sujet : « L'inscription de crédits sur budget spécial pour quelque dépense que ce soit ne préjuge en rien des approbations que doivent recevoir, en certains cas, les contrats et les marchés d'exécution par application de l'article 87 du règlement financier du 30 décembre 1912, non plus que des autorisations d'ouverture des travaux et d'engagements de dépenses par décret. L'inscription des prévisions de recette ne supplée en aucune façon l'autorisation par décret de la réalisation des tranches d'emprunts (art. 5).

Publication. — Les budgets sont publiés dans les conditions prévues par l'article 71 du décret du 30 décembre 1912 et par la loi de finances du 30 juin 1923.

Ils sont rendus exécutoires avant l'ouverture de l'exercice par des arrêtés locaux (art. 70 du décret du 30 décembre 1912). Au cas où l'approbation n'est pas encore intervenue à la date de l'ouverture de l'exercice, ils sont rendus provisoirement exécutoires.

§ 4. — EXÉCUTION DES BUDGETS SPÉCIAUX

« Le budget spécial est... exécuté dans les mêmes formes que le budget auquel il est rattaché. » (Décret du 8 mai 1931, art. 2.)

Réalisation des recettes. — Les recettes sont réalisées sur ordres de recette préparés par le bureau d'emprunt ou les services d'exécution et qui sont émis par les ordonnateurs.

Réalisation des dépenses. — 1° Distribution des fonds d'emprunt. La distribution est faite par les soins du bureau des finances au moyen d'états de distribution ou d'états de délégation de crédits suivant que le bénéficiaire est le trésorier-payeur ou un ordonnateur secondaire.

2° Engagement des dépenses. L'engagement des dépenses est autorisé par l'ordonnateur du budget spécial. L'ordonnateur est de droit le gouverneur ; en fait, il délègue toujours ses pouvoirs en cette matière au directeur des finances, ordonnateur délégué. Le gouverneur désigne également un certain nombre d'ordonnateurs secondaires : des chefs de service (Travaux publics et Service de santé) et, dans les fédérations, les gouverneurs ou résidents supérieurs, chefs des colonies groupées.

Les dépenses de personnel sont engagées le 1^{er} janvier pour l'année entière et sont appuyées d'états numériques.

Les dépenses de matériel sont engagées au moment du besoin soit sur projets de marchés à l'appui, lorsque les

travaux sont concédés, soit sur états détaillés, lorsque les travaux sont faits en régie.

La comptabilité des dépenses engagées est tenue par année mais doit permettre en même temps de suivre les travaux depuis leur commencement jusqu'à leur achèvement. Avant chaque engagement de dépenses, une fiche est établie par les services de l'ordonnateur compétent soumise au visa du contrôleur financier dans les colonies où ce poste existe, et transmise au directeur des finances pour autorisation. En général, les fiches d'engagement des menues dépenses (quelques milliers de francs. En A. O. F. par exemple 3.000 fr. au maximum) ne sont pas soumises au visa du contrôleur. Des relevés mensuels adressés au directeur du contrôle financier indiquent les modifications apportées aux engagements.

3° Liquidation. La liquidation est assurée par les chefs des services techniques utilisant les fonds d'emprunt.

4° Ordonnancement et paiement. Ne présentent pas de particularité intéressante. Ils sont réalisés dans les mêmes conditions que l'ordonnancement et le paiement des dépenses des budgets ordinaires.

§ 5. — RÈGLEMENT DU BUDGET SPÉCIAL : LE COMPTE ADMINISTRATIF

Dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice, les ordonnateurs établissent le compte de l'exercice terminé. Ce compte est soumis au visa du contrôleur des dépenses engagées, rapproché des comptes de gestion des comptables et arrêté par le gouverneur en conseil dans la deuxième quinzaine de septembre.

Le compte administratif arrêté est transmis au Ministre des Colonies, soumis à l'approbation législative imposée par le décret du 30 décembre 1912 dans son article 319 et par la loi du 30 juin 1923 dans son article 161, pour les colonies dont les emprunts sont garantis par la métropole, et présenté au contrôle de la Cour des comptes.

L'établissement du compte administratif n'est pas sans soulever certaines difficultés. Il faut notamment répartir les dépenses de « personnel général » et de « matériel général » entre les différents travaux. S'il existe des données sérieuses permettant de faire cette répartition, le problème est simple. Mais la plupart du temps, il n'existe pas de telles données. On a admis que les « frais généraux » sont en proportion de l'importance des travaux ; on répartit donc ces frais proportionnellement aux dépenses faites pour chaque travail.

Le contrôle de l'utilisation des fonds d'emprunt est donc assuré par :

L'approbation des projets ;

L'approbation des conventions conclues pour la réalisation des travaux ;

Les décrets autorisant l'engagement des dépenses ;

L'exigence d'un budget spécial.

Ce dernier mode de contrôle est apparu avant les autres et, depuis son institution en 1911, s'est profondément transformé. En vertu du décret du 8 juillet 1931, les budgets spéciaux sont alimentés cumulativement par des fonds d'emprunt, des subventions des fonds de concours, etc. ; ils sont devenus, quoi qu'on en ait dit, des budgets de grands travaux. Ils ne constituent donc plus une comptabilité des fonds d'emprunt : si l'on

veut dégager celle-ci, il faut établir un compte distinct.

Aujourd'hui où nous disposons de tout un arsenal législatif, le budget spécial est sans contredit le moins bon des moyens de contrôle.

Sa véritable utilité est ailleurs : elle réside dans la possibilité qu'il offre de « doser » chaque année les fonds consacrés à la réalisation des travaux prévus au programme. Cette notion est apparue si clairement, que l'exigence d'un budget spécial jadis absolue, comporte maintenant une exception pour le moins : il n'y a pas lieu d'établir de budget spécial à l'occasion de certains emprunts de Trésorerie dont l'utilisation doit être massive et rapide, pour lesquels ne se pose pas cette question de dosage. Cette situation résulte notamment des lois des 20 janvier et 27 juillet 1934 qui spécifient dans leurs articles 3 : « Les dispositions de l'article 127, paragraphe A, dernier alinéa, de la loi du 13 juillet 1911, ne sont pas applicables à l'emploi des fonds provenant de cet emprunt. » Les dispositions visées sont celles qui imposent la création d'un budget spécial pour la comptabilité des fonds d'emprunt.

CHAPITRE IV

REMBOURSEMENT DE LA DETTE

SECTION I

Opérations du service et de l'amortissement.

Notions générales. — Le service et l'amortissement consistent dans le paiement au prêteur des intérêts stipulés dans le contrat et dans le remboursement du capital emprunté.

Pour les emprunts coloniaux, service et amortissement vont toujours de pair puisque les colonies ne possèdent pas le droit, dangereux au reste, d'emprunter en perpétuel. La durée de l'amortissement est fixée dans les conventions passées pour la réalisation, un maximum étant presque toujours établi par la loi autorisant l'emprunt.

Variables dans leurs modalités, comme nous le verrons, le service et l'amortissement des emprunts que nous étudions ont trois caractères.

1° Ils sont imputés sur les budgets ordinaires, où ils sont inscrits au chapitre des « dettes exigibles » ;

2° Les annuités sont toutes égales, c'est-à-dire que le poids du service et de l'amortissement totalisés est constant depuis la conclusion de l'emprunt jusqu'à sa liquidation complète.

Un autre procédé est possible qui consiste dans le remboursement du même chiffre de capital chaque année, les intérêts étant évidemment élevés les premières années, quand le capital non remboursé est encore important, et faibles les dernières années.

Le premier procédé facilite la gestion des finances locales et les lois d'emprunt imposent souvent son emploi ; c'est ainsi que les décrets-lois du 24 mai 1938 autorisant des emprunts pour la défense des colonies déclarent : « l'emprunt.... sera remboursable dans un délai maximum de 50 ans ; le service en sera effectué au moyen d'annuités constantes. » Un tableau d'amortissement dressé lors de la conclusion de l'emprunt, permet de suivre annuité par annuité la marche du service et du remboursement.

L'amortissement par annuités égales, ne fait d'ailleurs pas obstacle à la faculté de remboursement anticipé, qui est presque toujours stipulée.

3° C'est le Ministère des Colonies qui effectue la plus grande partie des opérations ayant pour objet le service et l'amortissement. Ceci s'explique par une raison bien simple : les prêteurs sont le plus souvent domiciliés en France ; il est donc normal que le service soit effectué dans la métropole. La loi en fait parfois une obligation : c'est par exemple le cas pour la loi de 1913 autorisant un emprunt de 300 millions au profit de l'A. O. F. et qui spécifie dans son article 6 : « Le paiement des intérêts et le remboursement des obligations seront effectués à Paris. »

Le service des emprunts conclus par traité direct. —
Le service des emprunts conclus par traité direct avec

un établissement de crédit public ou privé exige très peu d'opérations. Il donne lieu seulement au versement à date fixe d'une somme déterminée ; en cas de retard, des intérêts sont stipulés.

En vue du paiement, les colonies constituent une provision à la Caisse Centrale du Trésor Public un certain nombre de jours à l'avance (vingt jours le plus souvent). Le montant des provisions est indiqué par le Département ; les colonies doivent aviser télégraphiquement le ministère dès que la provision est constituée, en indiquant la date et le numéro du mandat sur le Trésor.

Le service des emprunts conclus par souscription publique. — Le plus souvent, le service est assuré par les soins des établissements de crédit qui ont pris part à l'émission de l'emprunt. Toutefois, pour mettre les colonies à l'abri d'exigences excessives, il est stipulé dans les conventions que le service peut être retiré aux banques et confié aux caisses du Trésor Public.

L'amortissement du capital est fait normalement par le remboursement au pair des obligations. Pour déterminer quelles obligations seront remboursées, on procède à des tirages au sort. Le Ministère des Colonies fait publier en temps voulu, aux frais des budgets ordinaires des colonies, un avis de tirage et plus tard la liste des numéros sortis.

Si les titres de l'emprunt viennent à baisser en bourse et à n'avoir qu'une valeur notablement inférieure au pair, il est intéressant pour la colonie de procéder au rachat des titres plutôt que d'en effectuer le remboursement au pair. A cet effet, les conventions passées avec

les établissements de crédit stipulent le plus souvent en faveur de la colonie émettrice la possibilité d'un rachat en Bourse, compte tenu de la fraction courue du coupon et jusqu'à concurrence de l'emploi total de l'annuité prévue au tableau d'amortissement. Ces derniers mots appellent quelques explications : étant donné que la colonie s'est engagée à rembourser tant d'obligations par an, elle pourrait, en l'absence de stipulation contraire, acheter en Bourse au-dessous du pair le nombre d'obligations prévu, s'assurant ainsi un bénéfice qui viendrait grossir les recettes accidentelles du budget ordinaire. Pour ne pas trop défavoriser les porteurs, on a écarté ce système et, comme nous l'avons déjà dit, obligé la colonie procédant à l'amortissement par rachat en bourse à y consacrer la totalité des sommes prévues pour l'annuité.

Soit par exemple, une colonie assurant dans une année l'amortissement au pair de 16.000 obligations à 1.000 francs. Il sera inscrit au budget ordinaire de cette colonie, une prévision de dépenses de 16.000.000 francs. Si cette somme est employée au rachat en bourse des obligations, elle devra l'être intégralement. A supposer par exemple que les obligations soient négociées à 800 francs (compte tenu de la fraction courue du coupon) le nombre des obligations amorties sera de :

$$\frac{16.000.000}{800} = 20.000 \text{ obligations.}$$

Les obligations amorties par ce procédé en sus du nombre fixé par le tableau sont imputées sur la ou les dernières annuités. Ce sont donc les budgets qui auraient dû supporter ces annuités qui bénéficieront de

l'opération : la durée de l'amortissement de l'emprunt aura été réduite sans qu'aucune charge supplémentaire ait été imposée aux budgets.

Une difficulté comptable s'est présentée parce que les porteurs ne perçoivent pas toujours leurs intérêts ou s'abstiennent de présenter leurs titres au remboursement. Les fonds versés aux banques sont donc plus élevés que les sommes dépensées par elles. Dans quelles conditions les colonies récupéreront-elles cet excédent ?

Dans les emprunts antérieurs à 1931, les fonds inutilisés étaient passés aux « restes à payer » et les budgets en faisaient recette lors de l'annuité suivante en ne versant aux Banques qu'une provision diminuée du reliquat de la provision antérieure. Pour le service des emprunts de 1931, on applique une autre méthode : les colonies constituent chaque provision pour le montant total de la semestrialité ; les reliquats sont suivis dans un compte d'ordre mais le budget n'en fait recette que lorsqu'est acquise la prescription. Il en résulte que les trésoriers-payeurs assurent des dépenses qui ne sont qu'incomplètement justifiées puisqu'une partie des fonds reste inemployée sans que la colonie en fasse recette : au point de vue comptable leur situation est irrégulière. Il semble qu'on pourrait sans grand dommage revenir à l'ancienne procédure.

Le service et l'amortissement doivent être normalement assurés par les colonies qui ont emprunté ; il arrive que celles-ci ne puissent y parvenir ; il leur faut alors faire appel à des subventions provenant de la métropole ou des colonies du groupe dans les gouvernements généraux constitués en fédération .

SECTION II

**Contribution des colonies d'un groupe au service
d'une dette de la fédération.**

Une telle contribution n'a été prévue par aucun texte ; elle est même contraire à l'esprit de la législation présidant aux rapports financiers entre les colonies composant un groupe et leur gouvernement général. Elle a cependant été instituée en A. O. F. dans les circonstances suivantes : la loi du 28 avril 1932 autorisait l'Afrique Occidentale Française à contracter un emprunt de Trésorerie de 60 millions de francs. Le montant de cet emprunt fut réparti entre trois objets : nous passerons sur les deux premiers pour nous arrêter au troisième.

Avances pour couvrir les déficits du	
budget local du Sénégal. Année 1931.	6.999.219 fr. 10
Avances pour couvrir les déficits du	
budget local du Sénégal. Année 1932.	2.184.076 fr. 35

Le Sénégal profitait donc de l'emprunt jusqu'à concurrence de 9.183.295 fr. 45. Le gouvernement général lui imposa en conséquence de verser chaque année une subvention destinée à couvrir pour partie les frais de service et d'amortissement. Ces frais étant de 3.430.025 fr. par an, la part du Sénégal s'élève à :

$$\frac{3.430.025 \times 9.183.295,45}{59.999.393,65} = 524.987,52$$

Sans doute, les sommes dont il s'agit sont minimes et le principe suivi très logique : le Sénégal assure le service d'une part d'emprunt dont il a été le seul à

profiter. Il nous semble pourtant dangereux de s'engager sur une telle voie qui mènerait, pour peu qu'on la suivît quelque temps, à la rupture de la solidarité financière entre les colonies d'une fédération. On revient en effet par ce système à autoriser les emprunts des colonies fédérées sous le simple couvert du gouvernement général.

Lorsqu'un gouvernement général emprunte, il doit, dans l'état actuel de la législation, assurer lui-même le service de l'emprunt.

SECTION III

Participation de l'Etat au service des emprunts coloniaux : la garantie.

§ 1. — PRINCIPES GÉNÉRAUX

La plupart des emprunts contractés par nos colonies et notamment ceux qui ont été réalisés en application du programme Sarraut bénéficient de la garantie du Gouvernement français.

Les traits principaux de cette garantie sont indiqués par l'article 5 de la loi du 22 février 1931 dont les dispositions à cet égard ont été reproduites dans les lois postérieures : « Les annuités nécessaires pour assurer le service des intérêts et de l'amortissement des emprunts seront inscrites obligatoirement aux budgets des colonies et territoires sous mandat ; le paiement en sera garanti par le Gouvernement français. Les versements faits au titre de la garantie constitueront des avances remboursables dont le taux d'intérêt et les conditions de remboursement seront fixés dans

chaque espèce après accord entre le Ministre des Colonies et le Ministre des Finances. Les charges d'intérêt et de remboursement des avances seront, au même titre que les annuités afférentes aux emprunts, obligatoirement inscrites aux budgets des gouvernements et territoires intéressés ».

Il faut retenir de ce texte deux idées principales :

1° La garantie ne fonctionne qu'en cas d'impossibilité de payer et non en cas de mauvaise volonté ; on se prémunit d'ailleurs contre celle-ci en faisant obligatoirement inscrire les dépenses du service et de l'amortissement de la dette au budget de la colonie intéressée.

2° Le fonctionnement de la garantie se manifeste par le versement d'avances à la colonie défaillante qui peut ainsi faire face à ses obligations. Le remboursement à la métropole des sommes reçues au titre de garantie est obligatoire et s'effectue suivant des modalités variables.

Caractères de la garantie. — 1° Dans quels cas joue la garantie ? — L'Etat veut que les colonies assurent elles-mêmes le service de leur dette, si elles le peuvent et c'est normal. Il faut donc se mettre à l'abri de leur mauvaise volonté surtout lorsqu'elles sont pourvues d'assemblées délibérantes capables de refuser les crédits de tel ou tel chapitre : les annuités sont donc « inscrites obligatoirement aux budgets des colonies ou territoires sous mandat » intéressés. Autrement dit, en cas de refus par l'assemblée de voter les crédits nécessaires au service de la dette, une procédure d'inscription d'office variable dans ses détails¹ est pour-

suivie, et l'acquittement des dépenses en résultant est faite au moyen d'une imputation sur les fonds libres ou d'une réduction des dépenses facultatives.

Mais il est simpliste de penser que deux situations sont seules possibles : ou bien la colonie dispose de fonds libres ou consacrés à des dépenses facultatives et elle peut payer (au besoin on l'obligera à payer en mettant en marche la procédure de l'inscription d'office) ; ou bien elle est dans l'impossibilité complète de payer. La réalité sera souvent intermédiaire, la colonie disposant de ressources qui lui permettent de faire face à une partie de ses dépenses obligatoires, mais non à toutes. La garantie va-t-elle jouer ?

Avant de répondre à cette question, il faut noter que les dépenses obligatoires sont toutes imposées par des textes législatifs ou réglementaires et que d'autre part, elles concernent principalement les services essentiels à la vie d'un pays² (dette exigibles, traitement du personnel nommé par décret, frais de gendarmerie et de police, entretien de la voirie et des bâtiments publics, dépenses du service des douanes, etc.). On ne peut donc, pour des raisons de droit et des raisons de fait, éviter de pourvoir à certaines dépenses obligatoires.

En conséquence, la garantie de l'Etat devra toujours jouer dès que la Colonie ne pourra plus avec ses seules ressources faire face à la totalité des dépenses obligatoires. C'est une mesure plus large encore qui a

1. Cf. Bernard Sol, *Eléments de Législation financière coloniale*, II^e partie, chapitre premier.

2. Cf. Merly et Sol : *Le régime financier des colonies françaises*, note sous l'article 78 du Décret du 20 décembre 1912.

été implicitement appliquée à l'A. E. F. où la garantie permet à la colonie de subvenir à des dépenses qui seraient facultatives dans les colonies à conseil général ; il est vraisemblable que la même solution serait adoptée si la garantie de l'Etat venait à jouer au profit d'un autre territoire parce qu'il faut avant tout permettre au pays de poursuivre une vie normale.

2° Comment fonctionne la garantie ? — On aurait pu concevoir que l'Etat effectuât lui-même le service de la dette et présentât ensuite la note à payer à la colonie débitrice. Ce n'est pas ce qui est réalisé : une subvention inscrite au budget du département des Colonies est accordée au territoire défaillant qui en fait recette et assure le service de ses emprunts. Cette solution qui semble à première vue plus compliquée présente des avantages certains. Au point de vue technique, il est plus simple que la colonie effectue elle-même le service de sa dette, suivant la procédure habituelle.

D'autre part, l'allocation d'une subvention permet à l'Etat de mesurer son effort, ce qui eût été difficile et, en tous cas, compliqué s'il s'était substitué au territoire secouru.

Les Chambres peuvent fixer en connaissance de cause le chiffre de la subvention grâce au contrôle qu'elles exercent sur les budgets des Colonies ; ce contrôle est organisé par l'article 40 de la loi de finances du 30 janvier 1907 ainsi que les articles 161, 162, 163 de la loi de finances du 30 juin 1923.

Les avances consenties au titre de la garantie sont, nous l'avons vu, remboursables. Mais dans quelles conditions ? La loi indique que des dispositions spé-

ciales seront fixées dans chaque espèce après accord entre le Ministre des Colonies et le Ministre des Finances. On ne peut pas demander le même effort à un pays pauvre et à un pays riche traversant une crise passagère.

Effets pratiques de la garantie. — La garantie de l'Etat français n'a joué effectivement jusqu'ici qu'au profit de deux colonies : la Guyane et surtout l'A. E. F. Nous étudions plus loin cette situation particulière. Pour les autres territoires, quel a donc été le résultat pratique de cette institution ? elle leur a permis d'emprunter à meilleur compte. En 1897, quand Madagascar à peine pacifiée empruntait 30 millions avec la garantie de l'Etat, elle pouvait se contenter de servir un intérêt de 2 1/2 %. Quelques années plus tôt, en 1886, le gouvernement hova avait dû consentir 6 %. En 1894, l'Indochine emprunte à près de 10 %, en 1896, l'Indochine emprunte à 2 1/2 % avec la garantie de la France.

Le caractère essentiel de la garantie est là, bien plus que dans l'obligation pour le garant de payer aux lieu et place du débiteur défaillant. L'histoire prouve en effet que la métropole ne peut pas abandonner à la faillite une de ses colonies encore qu'elle ne soit pas garant des engagements de celle-ci.

§ II. — LE FONCTIONNEMENT DE LA GARANTIE AU PROFIT DE L'AFRIQUE EQUATORIALE FRANÇAISE¹

Dès les premières années de notre installation en A. E. F., il nous fallait constater que le pays n'était

1. Nous n'exposerons pas le fonctionnement de la garantie au

riche que d'espoirs : sur deux millions de kilomètres carrés vivaient trois millions d'habitants en proie à la famine, à la maladie et, jusqu'aux premières années du xx^e siècle, à la guerre. Il aurait fallu laisser le pays en jachère : c'était difficile. En tous cas, il était impossible de lui demander un effort financier très grand : le Parlement le comprit et accorda la garantie à tous les emprunts de l'A. E. F. Cette garantie fut mise en jeu et le chiffre des avances remboursables faites par l'Etat s'élèvera bientôt à des sommes respectables.

Fin 1936, on avait atteint 447.654.586 fr. 31. A plusieurs reprises une réglementation fut élaborée pour préciser les moyens par lesquels serait amortie cette dette de la colonie envers la France. Nous étudierons successivement :

- 1° Les divers systèmes qui ont été organisés ;
- 2° Le système actuel datant de la loi du 30 décembre 1928 ;
- 3° La valeur de ce système.

La réglementation antérieure à 1928. — Chaque emprunt fut l'occasion d'un système particulier.

1° Le premier fut élaboré par la loi du 12 juillet 1909 à l'occasion de l'emprunt de 21 millions : « L'annuité nécessaire pour le service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt autorisé par la présente loi sera inscrite parmi les dépenses obligatoires de la

profit de la Guyane. Elle ne concerne que de faibles sommes (21 millions) et obéit aux mêmes règles que celles qui sont exposées à propos de l'A. E. F.

colonie. Le paiement en sera garanti par le gouvernement de la République Française.

Si besoin est, il y sera pourvu pendant les dix premières années au moyen d'une subvention extraordinaire de l'Etat au gouvernement général du Congo, subvention dont le montant sera fixé par les lois annuelles de finances après examen de la situation financière de la colonie et des ressources qu'elle sera susceptible d'affecter au paiement de l'annuité venant à échéance.

A partir de la onzième année, les versements faits au titre de la garantie constitueront des avances remboursables non productives d'intérêt. » (article 4.)

Ce texte donnait donc dix années à la colonie pour devenir adulte, dix années pendant lesquelles on ne lui demanderait rien au-dessus de ses forces. Passé ce délai :

a) L'A. E. F. devait être en état de payer les annuités de sa dette ;

b) Si elle ne pouvait le faire, l'Etat s'en chargeait, mais les sommes qu'il déboursait étaient seulement des avances, restituables par le prélèvement de la moitié des excédents budgétaires du gouvernement général à partir de la vingt et unième année.

Toutefois, ces avances ne seraient pas productives d'intérêts, car il était inutile d'accabler la colonie d'un passif nouveau.

2° La loi du 13 juillet 1914, accordant un emprunt de 171 millions, inaugurerait un nouveau système dans son article 6 : « L'annuité nécessaire pour assurer le service des intérêts et de l'amortissement de l'emprunt autorisé par la présente loi sera inscrite obligatoire-

ment aux dépenses du budget général de l'A. E. F., le paiement en sera garanti par le gouvernement de la République Française.

Les versements faits au titre de la garantie constitueront des avances remboursables non productives d'intérêt.

Le gouvernement général de l'A. E. F. devra, aussi longtemps qu'il fera appel à la garantie de l'Etat ou lui sera redevable d'avances consenties à ce titre, affecter au minimum, au service de l'emprunt l'intégralité de la portion de ses recettes brutes propres de toute nature excédant 8 millions de francs, et au remboursement des avances, la moitié de la portion de ses recettes brutes propres excédant 16 millions. Il sera tenu d'employer au remboursement des avances la moitié des excédents réels de recettes budgétaires en clôture d'exercice. »

De ce texte qui n'est pas un modèle de rédaction administrative, on peut dégager les deux principes suivants :

a) L'Afrique Equatoriale doit consacrer au service de l'emprunt la portion des recettes « brutes propres » du gouvernement général dépassant 8 millions de francs. A cette époque, le gouvernement général de l'A. E. F., était superposé à un ensemble de colonies qui avaient des ressources provenant principalement du produit des impôts directs, les impôts indirects au contraire profitant au gouvernement général (cf décret du 15 janvier 1910).

Approximativement donc ¹ dès que le produit brut

1. Parce que certaines recettes moins importantes du gouver-

des impôts indirects dépassait 8 millions de francs, le surplus était consacré au service de la dette.

b) La colonie assure le remboursement des avances faites par la métropole en y affectant la portion des recettes propres du gouvernement général dépassant seize millions et la moitié des excédents réels en clôture d'exercice.

Ce régime était plus sévère que la réglementation de 1909 : la France ne fait plus de cadeaux à sa colonie. Il marquait en même temps une confiance exagérée dans les possibilités financières de l'A. E. F. qui ne sont pas développées aussi vite qu'on l'avait espéré.

3° La loi du 13 juillet 1925 accordait un nouvel emprunt de 300 millions et disposait qu'une loi ultérieure fixerait les conditions dans lesquelles seraient accordées et remboursées les avances de l'Etat. La loi du 15 septembre 1926 ne modifia guère les principes adoptés par la loi de juillet 1914 : « Le gouvernement général de l'A. E. F. restera débiteur vis-à-vis de l'Etat français des sommes que celui-ci aura versées au titre de la garantie. »

a) La colonie consacrerait au service de l'emprunt la moitié des recettes brutes propres du gouvernement général excédant vingt millions de francs.

b) ... et au remboursement des avances la moitié des excédents budgétaires et la moitié des bénéfices d'exploitation du chemin de fer.

Le système actuel. — La réglementation exposée dans les pages précédentes n'a jamais été appliquée :

nement général n'entraient pas dans la catégorie des impôts indirects.

la guerre et les perturbations monétaires qui en ont été la suite ont constitué à l'A. E. F. un excellent prétexte pour échapper à ses obligations. Au surplus, et c'est là plus qu'une excuse, les trois textes étaient inapplicables concurremment puisqu'ils aboutissaient à imposer à la colonie une charge dépassant ses excédents budgétaires et le chiffre global de ses recettes brutes au delà de 8 millions.

Le département des colonies soutenait, avec raison à notre sens, que la loi du 15 septembre 1926 avait implicitement abrogé les dispositions analogues des lois précédentes et que sa réglementation s'étendait à tous les emprunts de l'A. E. F. précédemment autorisés par le Parlement.

Mais si même on s'en tenait pour l'ensemble des emprunts aux dispositions de la loi du 15 septembre 1926, on était amené à conclure qu'elles ne répondaient plus à une situation entièrement différente de celle qui en avait motivé l'adoption. Après la guerre, en effet, les recettes propres du gouvernement général de l'A. E. F., n'atteignaient pas dix millions de francs et il était permis de penser qu'une participation aux emprunts limitée à la moitié de la fraction des recettes au delà de 20 millions et à la moitié des excédents budgétaires, laisserait à la colonie la possibilité de parfaire son organisation et son outillage économique avant d'être astreinte à supporter de lourdes charges.

Or, les recettes propres du gouvernement général passèrent de 15 millions de francs en 1925 à 24 millions de francs en 1926. Sans doute, cette rapide progression des recettes eut-elle sa source pour une part

dans le développement économique de l'A. E. F., que reflète l'augmentation de son trafic et de sa production à cette époque; elle restait due néanmoins et principalement aux fluctuations monétaires. La dépréciation du franc gonflait artificiellement le chiffre des recettes et des dépenses.

Dans ces conditions, obliger la colonie à satisfaire aux obligations qui lui étaient imposées par la loi du 15 septembre 1926 était retarder, sinon paralyser, son activité et son développement. Pour l'exercice 1928 par exemple, sur un montant de ressources propres de 25.300.000 francs, 2.650.000 francs auraient été affectés au service de l'emprunt. A cette somme, se seraient ajoutés les 2.500.000 francs que la colonie devait verser au Trésor au titre de l'impôt sur les valeurs mobilières et, en fin d'exercice, la moitié des excédents nets de recettes. C'était excessif : « aussi bien, lit-on dans l'exposé des motifs précédant l'article 134 de la loi du 30 novembre 1928, la métropole n'aurait-elle aucun avantage à retirer d'une intransigeance financière qui conduirait inévitablement à des appels majorés de la colonie aux subventions exceptionnelles directes... Une refonte du régime s'impose, qui non seulement allège les charges immédiates de la colonies, mais encore simplifie le mécanisme exagérément compliqué de ses relations financières avec la métropole. »

Le régime créé en 1928 est gouverné par trois idées directrices que nous examinerons successivement :

1° Liquidation du passé : « La colonie est dispensée des versements au Trésor que lui eut imposés, au titre des exercices 1924 à 1926 inclus, l'application des dispositions antérieurement en vigueur concernant

tant la participation au service des emprunts que le remboursement des avances de l'Etat. » (Article 134, 2°, § 3.) Rien à signaler à propos de cette remise de dette qui est la suite logique des mesures prises pour remédier à une situation jugée intenable.

2° Simplification des rapports financiers entre l'A. E. F. et la France. Ces rapports étaient, en effet, particulièrement complexes à cette époque : la colonie recevait d'une part à titre de subventions (chiffres de 1928) :

Subvention extraordinaire pour le service des emprunts.....	15.512.011 fr.
Subvention pour la lutte contre la maladie sommeil	4.000.000 —
Subvention exceptionnelle	1.000.000 —

Elle fournissait, en contre-partie, à titre de contribution aux dépenses :

De l'Agence Générale des Colonies	136.000 fr.
De l'École Coloniale	29.000 —
Du Corps de l'Inspection des Colonies	16.355 —
De l'Institut National d'Agronomie Coloniale	6.380 —
Du Conseil Supérieur des Colonies.....	3.750 —

En vue de simplifier, il fut décidé que l'A. E. F. ne recevrait plus à l'avenir de subvention exceptionnelle. Les contributions de l'A. E. F. aux dépenses indiquées ci-dessus furent maintenues pour des raisons de « symétrie », les mêmes contributions étant imposées aux autres colonies.

3° Allègement et simplification de la participation de la colonie aux charges de ses emprunts :

a) Toute distinction entre les emprunts à cet égard

fut abolie : « sont abrogées toutes dispositions antérieures fixant les conditions dans lesquelles le gouvernement général de l'A. E. F., est tenu d'assumer la charge de ses emprunts et de rembourser les avances faites par l'Etat au titre de leur garantie. » Toutefois, il convient de remarquer que les différents emprunts restent soumis à des régimes différents en ce qui concerne les intérêts des avances faites par l'Etat.

Les avances faites au titre des emprunts de 21, de 171 et de 300 millions ne sont pas productives d'intérêts (lois des 12 juillet 1909, 13 juillet 1914 et 15 septembre 1926 précitées). Au contraire, les avances faites au titre des emprunts de 822 et 298 millions sont productives d'intérêts en vertu des articles 4 des lois du 22 février 1931 et 2 août 1933 :

« Ces avances commenceront à porter intérêt cinq ans après l'ouverture à l'exploitation de l'ensemble de la ligne et à dater du 1^{er} janvier suivant. Le taux de l'intérêt sera égal au taux moyen diminué d'une unité de l'escompte de la Banque de France pendant les 12 mois précédents. » (Art. 4 de la loi du 22 février 1931.)

Ces dispositions ne sont d'ailleurs pas en contradiction avec les termes de l'article 134 de la loi du 30 novembre 1928 qui ne vise que « les conditions dans lesquelles le gouvernement général de l'A. E. F., est tenu d'assumer la charge de ses emprunts... » et non le chiffre des sommes à rembourser.

b) La moitié des bénéfices d'exploitation du chemin de fer est consacrée au service des emprunts et au remboursement des avances de l'Etat, éventuellement;

1. Il s'agit de la voie ferrée Congo-Océan.

c) Dans ce même but est effectué un prélèvement sur les recettes brutes du budget de la colonie, conformément au barème suivant. (Les recettes du budget général étant seules en question ici encore.)

Prélèvement de $1/8$ sur la fraction des recettes brutes comprise entre 30 et 40 millions.

Prélèvement de $1/4$ sur la fraction des recettes brutes comprise entre 40 et 50 millions.

Prélèvement de $3/8$ sur la fraction des recettes brutes comprise entre 50 et 60 millions.

Prélèvement de $1/2$ sur la fraction des recettes brutes comprise entre 60 et 70 millions.

Prélèvement de $3/4$ sur la fraction des recettes brutes excédant 75 millions.

La participation de chaque exercice est calculée sur les recettes brutes de l'exercice précédent. Celles-ci sont connues assez tôt en effet pour permettre la mise au point en temps voulu des crédits des budgets métropolitain et colonial.

Au montant total des recettes, seuls sont à défalquer pour le calcul de la participation :

Les subventions de l'Etat ;

Les prélèvements sur les fonds de réserve constitués par les ressources des exercices antérieurs qui ont déjà supporté un prélèvement ;

Les produits d'exploitation du chemin de fer qui entrent en compte d'une autre façon.

Valeur de la nouvelle législation.

Les règles nouvelles ont modifié considérablement les modalités de la participation imposée à l'A. E. F. pour

le service de ses emprunts, comme le montre le tableau suivant établi par le Ministère des Finances, lors de la préparation de l'article 134 :

RECETTES propres en millions.	CHARGES résultant de la loi de 1926.	CHARGES résultant du nouveau système	DIFFÉRENCE en faveur de la colonie.	DIFFÉRENCE en faveur de l'État.
30	6.000.000	Néant	6.000.000	
40	11.000.000	1.350.000	9.750.000	
50	16.000.000	3.750.000	12.250.000	
60	21.000.000	7.500.000	13.500.000	
70	26.000.000	12.500.000	13.500.000	
75	28.500.000	15.000.000	13.500.000	
80	31.000.000	18.950.000	12.050.000	
90	31.000.000	25.450.000	4.550.000	
95	31.000.000	30.200.000	800.000	
100	31.000.000	33.950.000		2.950.000
110	31.000.000	41.450.000		10.450.000
120	31.000.000	48.950.000		17.950.000
130	31.000.000	56.450.000		25.450.000
140	31.000.000	63.950.000		32.950.000
150	31.000.000	71.450.000		40.450.000

Nota. — Ce tableau a été dressé en évaluant à 30 millions le montant maximum du service des emprunts après réalisation totale du chiffre autorisé en 1928, et en supposant constant et égal à un million, le montant annuel du remboursement que la colonie aurait dû effectuer d'après la loi de 1926, ce qui suppose un excédent budgétaire moyen de deux millions.

Les charges « immédiates » sont moins lourdes ; on ne réclamera beaucoup à l'A. E. F. que lorsqu'elle sera capable de donner beaucoup. Il convient de remarquer d'autre part qu'il n'existe plus de prélèvement sur les excédents budgétaires, et il y a tout lieu de s'en féliciter : enlever à une collectivité ses excédents de

recettes, c'est pénaliser la sagesse de son administration ou la prudence de ses évaluations. Le prélèvement de la moitié des bénéfices d'exploitation du chemin de fer ne soulève pas les mêmes objections puisqu'il s'agit ici d'une exploitation à forme industrielle en faveur de laquelle une grande partie des emprunts a été dépensée. Il est donc normal que cette exploitation assure l'amortissement des frais de construction.

Le nouveau système a l'inconvénient d'être trop précis, donc trop rigide : on a voulu régler d'avance le rythme d'une participation encore bien incertaine. Jusqu'ici, l'article 134 n'a pas encore fonctionné d'une façon positive et dix ans après sa promulgation, on peut le considérer comme périmé : l'A. E. F. n'est plus une fédération de colonies mais une colonie unique possédant un budget où sont venus se confondre le budget général et les budgets des colonies fédérées. Pour savoir si les prélèvements prescrits par la loi du 30 décembre 1928 sont ou non applicables, il faut chaque année faire le départ entre les recettes qui étaient propres aux colonies composantes et celles qui appartenaient au gouvernement général avant la réforme du 30 juin 1934. Bien plus, les mêmes faits qui avaient motivé la refonte de 1928 réapparaissent aujourd'hui pour sa ruine : de septembre 1936 à mai 1937, il n'y a pas eu moins de trois dévaluations de la monnaie française. Ces dévaluations ont gonflé artificiellement les chiffres des recettes et il serait vain de croire que le barème jugé raisonnable en 1928 l'est toujours en 1939. Nous ne pensons pourtant pas qu'il soit utile d'envisager une refonte de l'article 134 : pourquoi prendre des mesures qui seraient démodées avant même d'être applicables ? Il

sera bien temps d'édicter des règles nouvelles, le jour où l'A. E. F. sera capable de rembourser (et ce jour est sans doute lointain).

Il n'en reste pas moins que l'article 134 présente pour le Trésor une réelle utilité. Il constitue en quelque sorte une inscription d'hypothèque sur les ressources de l'A. E. F. C'est bien ainsi que l'entendait le Département des Finances dès 1928... « ... Toutes la combinaison projetée (il s'agit de l'art. 134 alors en préparation) est basée sur l'accroissement supposé des recettes budgétaires propres de la colonie. Or, un décret du 2 février 1928 que m'a signalé le contrôleur des dépenses engagées près votre département, a attribué aux budgets locaux des colonies composant le groupe de l'A. E. F., les produits domaniaux perçus sur leurs territoires respectifs qui jusqu'à présent étaient encaissés par le budget général de l'A. E. F. Le transfert ainsi décidé entraînerait pour le budget général une diminution de recettes de l'ordre de 2.700.000 francs.

« Je ne discuterai ni le bien-fondé ni l'opportunité de la mesure, je remarquerai seulement que si pareils transferts se renouvelaient dans l'avenir, la métropole, non seulement perdrait tout espoir d'un remboursement quelconque des sommes qu'elle a avancées à la colonie, mais risquerait de continuer à couvrir une part importante des charges annuelles d'emprunt, alors même que les ressources de l'A. E. F. prévues dans leur ensemble, devraient l'en dégager.

« Vous comprendrez aisément qu'il me soit impossible d'accepter semblable éventualité. Il est nécessaire que la garantie donnée au Parlement que l'application de la loi ne sera pas artificiellement faussée par des

modifications successives de la répartition des recettes entre le budget général de l'A. E. F. et les budgets locaux des colonies du groupe. Cette garantie paraît pouvoir être trouvée dans l'engagement que prendrait votre département de ne procéder pour l'A. E. F. à aucun transfert analogue à celui du décret du 2 février 1928 sans l'assentiment préalable du Ministère des Finances. Notre entente sur ce point serait explicitement mentionnée dans l'exposé des motifs, ainsi qu'il a été fait dans le projet que je vous adresse.

« Je suis d'ailleurs prêt à accepter toute autre modalité d'accord qui maintiendrait à la Métropole l'intégralité de ses droits. »

Cette hypothèque du Trésor sur la gestion financière de l'A. E. F. n'a plus l'occasion de se manifester dans le cas d'espèce visé par la lettre ci-dessus. La réforme du 30 juin 1934 s'y oppose ¹. Mais les principes généraux posés par le Ministère des Finances nous semblent présenter un danger certain : il sera parfois souhaitable de réaliser des aménagements financiers. Bien peu de mesures, d'autre part, sont sans répercussion sur les ressources budgétaires. Il est regrettable à notre avis d'être lié par la nécessité d'un avis conforme du Département des Finances qui, en dépit de son excellente organisation, est mal outillé pour traiter avec compétence des questions coloniales.

1. La réforme administrative du 30 juin 1934 a enlevé à l'A. E. F. son caractère de fédération pour en faire une colonie unique n'ayant qu'un seul budget.

CONCLUSION

Nous avons tenté, dans cette thèse, de présenter dans une vue d'ensemble la réglementation administrative des emprunts coloniaux. C'est au bloc cohérent de cette réglementation que nous avons donné le nom de « régime administratif ».

A dire vrai, il existe bien deux textes d'ensemble : ce sont le décret du 30 décembre 1912 dans les parties (citées au cours de cet ouvrage) où il traite de la question, et le décret du 8 mai 1931 dont on peut considérer la circulaire du 10 avril 1931 comme un prolongement. Mais ces textes d'ensemble ne constituent pas une ossature complète : le décret de 1912 a seulement posé des principes sans s'inquiéter de leur application et négligeant par ailleurs des questions importantes comme celles du service et de l'amortissement. La législation de 1931 ne s'est intéressée qu'à une forme d'emprunt : l'emprunt contracté sur le marché de capitaux français avec la garantie de la métropole, en vue de réaliser de grands travaux.

La réglementation est donc constituée par des principes généraux incomplets et les solutions apportées à certains cas particuliers : c'est peu à peu seulement qu'un « régime » se constitue, en restant exposé à bien

des vicissitudes au milieu desquelles un substratum demeure et se précise, constitué par les précautions de la métropole, soucieuse de n'être pas entraînée dans des opérations désastreuses.

Si l'essence de ce régime administratif est stable, ses aspects n'en ont pas moins varié sous l'influence de divers facteurs. Certains ont provoqué une augmentation de la sévérité : l'importance des emprunts a souvent incliné la métropole à renforcer sa surveillance, et certaines dilapidations l'y ont déterminé. D'autres facteurs, au contraire, ont amené l'éclipse de certaines précautions : l'urgence mais surtout le bénéfice que le Trésor pouvait retirer de telle opération ont justifié des adoucissements inattendus. Il en est à notre sens un exemple particulièrement démonstratif : la loi du 24 mars 1928 a admis que l'autorisation d'emprunter fût accordée par un décret simple lorsqu'il s'agirait de réunir les fonds nécessaires pour le remboursement à l'Etat du montant des prestations en nature fournies par l'Allemagne.

Quelle que soit d'ailleurs la réglementation, son efficacité dépend principalement de ceux qui l'appliquent, au premier rang de qui il faut placer les gouverneurs.

Pour marquer leur indépendance de fait, les gouverneurs de l'Ancien Régime avaient coutume de dire : « Dieu est haut et le Roi est loin. »

Aujourd'hui, beaucoup ne croient plus en Dieu et si le Roi, en fait le Ministre, est moins loin que jadis grâce aux progrès matériels qui permettent des communications plus rapides ; si les missions d'inspection sont plus nombreuses et plus sévères, le gouverneur n'en reste pas moins celui qui a reçu pour mission d'oser et d'agir.

Nanti des plus vastes pouvoirs, ses erreurs ou ses fautes n'apparaissent le plus souvent qu'après coup.

Aux colonies, plus qu'ailleurs, c'est la volonté libre des fonctionnaires de tous grades qui est la principale sauvegarde du droit.

VU :

Pour le Doyen,

L'Assesseur,

G. GIDEL.

VU :

Le Président de la thèse,

E. ROLLAND.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

ANNEXE I

EMPRUNTS DES COMMUNES COLONIALES ET DE QUELQUES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS COLONIAUX

CHAPITRE PREMIER

Emprunts des communes coloniales.

Généralités. — Les communes coloniales peuvent être réparties en deux groupes au point de vue législatif :

1° Les communes de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion auxquelles est applicable la loi municipale du 10 avril 1884 en vertu de son article 165 ;

2° Les communes des autres colonies sont régies par des textes particuliers, décrets et arrêtés des gouverneurs.

Cette distinction conserve une grande importance en matière d'emprunts ; les emprunts des communes des Antilles et de la Réunion sont régis par les articles 141, 142 et 143 de la loi de 1884, alors que les emprunts des autres communes sont régis par l'article 339 du décret financier en date du 30 décembre 1912, modifié par le décret du 24 juillet 1929.

Inspirés par les mêmes idées générales, ces textes n'en présentent pas moins de profondes différences.

Procédure. — I. Communes de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion.

Les emprunts dont le montant est inférieur à trois millions et dont l'amortissement est réalisé en moins de trente ans sont :

a) ... Délibérés par le conseil municipal si le service et l'amortissement sont assurés par les ressources ordinaires.

b) ... Délibérés par le conseil municipal et approuvés par le gouverneur si le service et l'amortissement sont assurés sur les recettes extraordinaires.

Les emprunts dont le chiffre dépasse trois millions, ou qui dépassent cette somme réunis aux autres emprunts non encore amortis ainsi que les emprunts dont la durée d'amortissement dépasse trente ans, quel que soit leur montant sont délibérés par les conseils municipaux et autorisés par décrets en forme de règlement d'administration publique.

II. — Communes des colonies autres que les Antilles et la Réunion. La réglementation est beaucoup plus simple. Tous les emprunts inférieurs à trois millions sont délibérés par le conseil municipal et autorisés par le gouverneur en conseil.

Lorsque les emprunts dépassent 3 millions seuls ou réunis aux autres emprunts non encore amortis, ils sont délibérés par le conseil municipal et autorisés par décrets en forme de règlement d'administration publique.

L'évaluation exacte du montant des emprunts pourrait donner lieu à des difficultés dans les colonies où existe une monnaie locale (Inde et Indochine). Il a été décidé pour couper court aux discussions que le montant en francs devait être évalué en prenant comme

taux de conversion, le taux employé lors de l'établissement du dernier budget de la colonie à laquelle appartient la commune intéressée.

La législation concernant les emprunts des communes autres que les Antilles et la Réunion est un peu simpliste ; l'article 339 du décret financier omet en effet de tenir compte des délais d'amortissement, ce qui est une lacune grave, le poids d'un même emprunt variant considérablement suivant ces délais. D'autre part, il fait subir aux communes le même traitement, quelle que soit leur importance ; or, un emprunt de 3 millions n'est pas du même poids pour le budget d'une ville importante et pour celui d'une pauvre commune mixte.

Garantie. — Quelle que soit la législation applicable aux communes en matière d'emprunts ; que ce soit la loi de 1884 ou le décret de 1912 : la garantie par les colonies des emprunts communaux ne peut résulter que d'un décret en conseil d'Etat ou même d'une loi si la colonie a fait appel à la garantie de la métropole à l'occasion d'un de ses propres emprunts non encore amorti. Cette exigence est compréhensible : la colonie ne doit pas augmenter son passif, même éventuellement sans l'autorisation de celui qui garantit ses dettes ; cette exigence est sage parce qu'elle permet de déjouer une fraude facile qui eût consisté à imposer aux communes de nombreux travaux quitte à leur accorder une garantie souvent illusoire. Le faible crédit des communes et les difficultés qu'elles éprouvent pour obtenir l'aval d'une autorité supérieure rendraient malaisé tout appel au crédit de leur part, s'il n'existait pas de moyen pour offrir aux prêteurs une sécurité satisfaisante : c'est la

possibilité d'affecter certaines recettes au service des emprunts.

Pour les communes des Antilles et de la Réunion, cette faculté résulte des termes d'une loi du 18 avril 1922. Aucun texte n'accorde explicitement les mêmes facilités aux communes des autres colonies mais il n'y a aucune raison sérieuse pour les leur refuser puisque les établissements publics en jouissent presque tous (cf. chapitre suivant) et que divers décrets les ont accordées, à l'occasion de cas d'espèce, à des colonies.

L'affectation de certaines ressources au service de leurs emprunts constituera bien souvent pour les communes le seul moyen d'obtenir un prêt.

Réalisation des emprunts et administration des fonds.

— Les emprunts communaux peuvent être réalisés soit avec publicité et concurrence, soit de gré à gré, soit par souscription publique, avec faculté d'émettre des obligations négociables, soit directement auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations ou de la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse, aux conditions de ces établissements. Pour les détails concernant ces modes de réalisation, nous renvoyons au chapitre qui en a traité à propos de la réalisation des emprunts coloniaux.

Le contentieux des contrats d'emprunt appartient aux tribunaux administratifs quand il existe des clauses dérogatives au droit commun ; la compétence appartient dans les autres cas aux tribunaux civils. Ce fut le cas notamment pour un procès survenu entre la commune de Saint-Denis (la Réunion) et son prêteur M. Rebours ; ce procès fut plaidé en 1892 devant le tribunal de la Seine.

Les fonds d'emprunt sont pris en compte parmi les recettes du budget extraordinaire et les dépenses sur fonds d'emprunt sont imputées sur les dépenses du même budget. Il n'existe donc pas de budget d'emprunt pour les communes ; le budget extraordinaire ne pourrait même pas être comparé aux budgets des grands travaux, car il est caractérisé par l'origine des recettes qui l'alimentent et qui sont fort disparates : contributions extraordinaires, dons et legs, prix des biens aliénés, recettes accidentelles, etc...

En un mot, le budget extraordinaire où sont comptabilisés les fonds d'emprunt n'est pas autre chose qu'un compte où est suivi l'emploi des ressources exceptionnelles, quelle que soit leur nature propre. Cette situation n'est guère favorable à un contrôle sérieux. Le service de la dette est rangé parmi les dépenses obligatoires, c'est-à-dire qu'on peut mettre en jeu la procédure de l'inscription d'office en cas de défaillance ou de mauvaise volonté de l'assemblée municipale ; au cas où les ressources de la commune seraient insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires, il y serait pourvu au moyen d'une contribution extraordinaire.

Contrôle. — Le contrôle s'exerce sur l'ordonnateur et sur le comptable. L'ordonnateur qui est le maire doit présenter chaque année ses comptes au conseil municipal, puis au gouverneur pour approbation.

En outre, dans les communes des Antilles et de la Réunion, les comptes restent déposés à la Mairie et sont publiés dans les communes dont le revenu moyen dépasse cent mille francs.

Le contrôle du comptable est assuré par le conseil

municipal, le conseil privé de la colonie et la cour des comptes quand le montant des recettes ordinaires dépasse un certain chiffre.

CHAPITRE II

Emprunts de quelques personnes morales administratives.

SECTION I. — *Idées générales.*

Petit nombre des personnes morales administratives aux colonies. — On crée des chambres de commerce, des offices, etc., chargés de pourvoir à des besoins précis parce que la colonie ne peut utilement donner satisfaction à ces besoins : la création de personnes morales spécialisées correspond à un désir de décentralisation, de souplesse.

Mais les colonies dont l'unité, le plus souvent récente, est encore peu solide, ne peuvent décentraliser sans courir le risque de se dissocier : première cause, politique, du petit nombre des personnes morales administratives aux colonies.

D'autres part, les « Offices » pour employer un terme général, exigent un personnel de direction, des immeubles pour y loger leurs bureaux : ils coûtent cher et sont peu contrôlables. On ne les rencontre donc que dans les pays parvenus à un certain stade de développement.

Chambres de commerce ¹.

1. Chambres de commerce : de Saïgon, de Haiphong, d'Hanoï, de Dakar, du Cameroun, de Brazzaville, de Tananarive, etc., pour n'en citer que quelques-unes parmi les plus importantes.

Ports autonomes ².

Institutions destinées à venir en aide à la production : offices et coopératives ³.

Tels sont les principaux types de personnes morales administratives dans les colonies françaises.

Caractères des emprunts contractés par ces personnes morales. — Ce sont des emprunts à caractère local.

Par leur destination : ils ont pour objet la réalisation de travaux locaux ou ne profitant qu'à une catégorie déterminée d'individus, l'amélioration du port autonome de Saïgon n'intéresse directement que la Cochinchine et le Cambodge ; l'aide aux riziculteurs ou aux planteurs d'hévéas ne profite directement qu'aux individus appartenant à ces professions. Ces emprunts ne peuvent pas d'ailleurs être contractés pour un objet étranger aux attributions de la personne morale.

Par leur mode de réalisation : répondant à des besoins locaux, ils sont étroitement liés aux contingences locales. Pour permettre plus de facilité dans les achats de matériel, ils sont le plus souvent réalisés en monnaie locale ; pour être d'un placement aisé, ils sont émis en petites et même très petites coupures qui permettent les souscriptions indigènes. Ils sont souvent gagés sur des ressources très clairement définies et choisies parmi celles qui attirent le mieux la confiance des souscripteurs locaux.

SECTION II. — *Procédure.*

Les diverses autorités appelées à intervenir dans la procédure. — L'emprunt d'une personne morale adminis-

2. Ports autonomes de Saïgon et de Haïphong.

3. Office du Niger, Caisses de soutien de la production indigène (organisées sous des noms variables suivant les colonies).

trative met en jeu des intérêts nombreux : tout d'abord ceux de la personne morale elle-même représentée par un conseil d'administration chargé entre autres choses de délibérer sur les emprunts.

Ensuite, les intéressés les plus proches sont le gouvernement de la colonie et, dans les fédérations, le gouvernement général. L'intervention de ces deux organismes pour autoriser et garantir les emprunts en question est réalisée par des procédés variables.

Enfin, l'Etat français est souvent appelé à donner son autorisation. Nous ne préciserons les détails de cette procédure dont on peut prévoir dès maintenant la complexité, qu'à l'occasion de quelques personnes morales choisies parmi les plus intéressantes.

Le port de commerce autonome de Saïgon. — Le port de commerce de Saïgon érigé en port autonome par un décret du 2 janvier 1914, complété par l'arrêté du 15 octobre 1914, a reçu le droit d'emprunter de ces textes constitutifs. La procédure se déroule en deux temps :

\ Autorisation d'emprunter ;

Réalisation de l'emprunt.

I. *Autorisation d'emprunter.* — « Le Conseil d'administration délibère sur les objets suivants :

... 4° Emprunts.

Ces délibérations ne sont exécutoires qu'après leur approbation par le gouverneur de la Cochinchine. » (Décret du 2 janvier 1914, article 8). L'arrêté du 15 octobre 1914 précise les modalités de cette autorisation : « Le conseil d'administration peut être autorisé par arrêté du gouverneur de la Cochinchine à contracter des emprunts en vue de l'exécution des travaux ou du

fonctionnement des services qui rentrent dans ses attributions.

Le conseil devra justifier des ressources nécessaires au paiement des intérêts et à l'amortissement des sommes empruntées » (article 10).

Dans la phase de l'autorisation, nous ne voyons donc apparaître que deux autorités : le conseil d'administration du port autonome et le gouverneur de la Cochinchine.

II. *Réalisation de l'emprunt.* — La réalisation est gouvernée par l'article 11 de l'arrêté précité : « Les emprunts que le conseil d'administration est admis à contracter aux termes de l'article précédent peuvent être réalisés soit avec publicité et concurrence, soit de gré à gré, soit par voie de souscription publique avec faculté d'émettre des obligations au porteur ou transmissibles par endossement, soit directement auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations ou la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Les emprunts ne pourront être réalisés qu'après l'autorisation du gouverneur général en conseil de gouvernement. »

Nous ne nous arrêtons pas à l'étude des modes de réalisation qui sont identiques à ceux que nous avons exposés dans le chapitre concernant la réalisation des emprunts coloniaux proprement dits. Il convient seulement de remarquer deux détails :

La réalisation d'un emprunt par contrat de gré à gré, sans publicité ni concurrence est autorisée ici, alors qu'elle est souvent interdite pour les emprunts des colonies.

La réalisation fait appel à l'autorisation du gouvernement général qui, nous l'avons vu, n'était pas apparu dans la phase de l'autorisation. Par ce procédé ingénieux, on fait donc intervenir à la fois gouverneur et gouverneur général comme c'est normal dans une fédération.

On verra plus loin que la législation des Chambres de commerce n'a pas été aussi heureuse à cet égard.

L'Office du Niger est un « établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière ayant pour objet l'étude, l'aménagement et la mise en valeur de la vallée du Niger » (art. 1^{er} du décret organique du 5 janvier 1932).

I. *Autorisation d'emprunter.* — « Le Conseil d'administration délibère sur les objets suivants : ...6° emprunts de l'Office » (art. 8 du décret précité).

Mais les délibérations du conseil d'administration ne sont pas exécutoires sans l'approbation du gouverneur général : « Les délibérations du conseil d'administration deviennent définitive après approbation par le gouverneur général de l'A. O. F. Si le gouverneur général n'estime pas devoir donner son approbation, il provoque une délibération du conseil.

En cas de désaccord sur cette seconde délibération, le gouverneur général en réfère au Ministre des Colonies qui décide en dernier ressort » (art. 9).

Le régime de l'Office du Niger présente par rapport à celui des ports autonomes, deux différences fondamentales :

1° Alors que les conseils d'administration des ports autonomes sont contrôlés par les gouverneurs ou rési-

dents supérieurs, le conseil d'administration de l'Office du Niger échappe à la surveillance des gouverneurs du Soudan et du Niger et ne relève que du gouverneur général.

2° Alors que l'opposition du gouverneur aux décisions du conseil d'administration d'un port autonome, est sans appel, l'Office du Niger peut espérer au contraire passer outre au veto du gouverneur général en portant le différend à l'arbitrage du Ministre.

II. *Réalisation de l'emprunt.* — La réalisation des emprunts de l'Office du Niger est assurée au moyen d'émissions « pour le compte de l'Office, d'obligations garanties par le gouvernement général de l'A. O. F., dans les conditions de la législation en vigueur » (art. 11).

Les « conditions de la législation en vigueur » sont extrêmement strictes : comme l'A. O. F. a bénéficié de la garantie de l'Etat français à l'occasion des émissions qu'elle a faites, le gouvernement général ne peut accorder sa propre garantie que s'il y est autorisé par une loi. C'est un bien lourd appareil à remuer pour arriver à un résultat assez maigre : la garantie de l'A. O. F. ne présente pas en effet un attrait puissant aux yeux des capitalistes.

C'est pour cette raison que les travaux de l'Office du Niger ont été financés grâce aux emprunts de l'A. O. F. garantis par l'Etat français, ce qui n'a pas été d'ailleurs sans soulever des protestations à certains égards légitimes.

Les Chambres de commerce. — Instituées par arrêté du gouverneur en conseil, dans les colonies autonomes ou par arrêté du gouverneur général en conseil de gou-

vernement dans les fédérations, elles possèdent la personnalité civile.

La procédure qu'elles suivent pour emprunter varie selon les colonies, mais les principes demeurent les mêmes. A titre d'exemple, nous exposons ici la procédure d'emprunt des chambres de commerce de l'A. O. F. et celle de la Chambre de commerce de la Guyane française.

I. Autorisation. — Les Chambres de commerce de l'A. O. F. « peuvent être autorisées à contracter et à réaliser des emprunts... » (arrêté du gouverneur général de l'A. O. F. en date du 31 mai 1931, art. 34).

Cette autorisation est accordée « dans les formes prévues à l'article 339 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies modifié par le décret du 24 juillet 1929 » (art. 34 précité). Si l'emprunt ne dépasse pas trois millions même réuni aux emprunts précédemment émis et non encore amortis, il est autorisé par arrêté du gouverneur après vote de la Chambre de commerce. Dans les autres cas, il est autorisé par décret en forme de règlement d'administration publique. Mais les emprunts en question ne peuvent pas avoir n'importe quelle destination. Ils doivent en premier lieu profiter à la circonscription de l'organisme qui les émet¹ et avoir pour objet :

Ou bien de subvenir aux dépenses de construction de docks, entrepôts, bourses, magasins généraux, etc... en

1. Il est toutefois prévu que plusieurs chambres de commerce peuvent réaliser en commun des emprunts lorsqu'une entreprise du type indiqué ci-dessous dépasse par son importance le cadre local (aménagement d'une voie navigable desservant plusieurs colonies par exemple).

un mot de bâtiments destinés à faciliter le commerce.

Ou bien de réaliser des travaux publics ou d'organiser des services publics intéressant les voies de communication : routes, ports maritimes et fluviaux, canaux, etc...

On voit apparaître clairement ici la notion de spécialisation des personnes morales dont nous avons déjà parlé au début de ce chapitre. Cette notion est également très marquée dans le décret du 28 septembre 1938 organisant la Chambre de commerce de la Guyane française.

Comme en A. O. F., les emprunts de cette Chambre de commerce ont pour objet la construction d'établissements tels que bourses, docks, etc... ou la réalisation de travaux publics. Dans le premier cas, ils sont autorisés (cf. art. 28 et 29 du décret du 28 décembre 1938).

a) Par arrêté du gouvernement en conseil privé, après avis du conseil général si la somme à emprunter ne dépasse pas les revenus ordinaires de la Chambre de commerce et si le remboursement doit être effectué dans un délai de douze ans au maximum.

b) Par décret, après avis du conseil général, si la somme à emprunter dépasse les revenus annuels de la Chambre ou si l'amortissement excède douze ans.

Dans le second cas (entreprise de travaux publics) les emprunts sont autorisés par décrets en forme de règlements d'administration publique, après avis du Conseil général, quelle que soit leur importance et la durée de leur amortissement.

Comme on le voit, la réglementation concernant les autorisations d'emprunter par la Chambre de commerce de la Guyane est assez complexe. Elle n'en est pas moins fort judicieuse, plus judicieuse à nos sens que ne le

sont les dispositions de l'article 339 du décret financier. Celles-ci fondent en effet les formalités de l'autorisation sur l'importance de la somme à emprunter : un emprunt dépasse-t-il 3 millions, on le juge aussitôt digne d'attirer l'attention de la métropole. Or, il est évident que cette somme de trois millions n'a pas la même signification aujourd'hui et en 1929 ; il est évident aussi qu'un passif de trois millions ne pèse pas autant sur un établissement public riche et sur un pauvre. Il y a lieu enfin pour les émissions faites par les établissements publics, de distinguer suivant l'objet auquel sont destinés les fonds : la construction d'une bourse, d'un entrepôt sont des entreprises d'importance limitée et facilement contrôlables ; au contraire, la construction d'un canal, d'un port, etc... revêt une tout autre importance par le chiffre des sommes engagées, par l'incertitude sur le coût exact de l'affaire et par le danger de voir la colonie se faire remplacer dans son rôle par l'établissement public. Il est donc juste, lorsqu'il s'agit des établissements publics (et à notre sens des communes également) de distinguer :

Suivant l'objet auquel est destiné l'emprunt et

Suivant l'importance de l'emprunt, cette importance étant appréciée d'après le revenu moyen de la personne morale envisagée.

II. *Réalisation.* — Les emprunts réalisés par les Chambres de commerce le sont soit avec publicité et concurrence, soit de gré à gré, soit par voie de souscription publique avec faculté d'émettre des obligations au porteur ou à ordre. Les contrats doivent stipuler la faculté de remboursement par anticipation.

Nous ne nous étendrons pas sur ces points qui ont déjà

fait l'objet de développements dans différents chapitres de ce travail.

SECTION III. — *La garantie des emprunts contractés par les personnes morales administratives.*

Principes. — Les emprunts contractés par les personnes morales peuvent faire l'objet d'une garantie, ce qui permet d'emprunter à des taux moins élevés : cela présente un grand intérêt dans notre cas, les emprunts des établissements publics étant toujours onéreux. L'emprunt « Port de Saïgon 1925 » a été émis au taux de 8,25 %.

Les colonies sont étroitement limitées dans l'octroi de leur garantie qu'elles ne peuvent accorder à l'heure actuelle sans l'autorisation d'une loi : garantir les dettes de quelqu'un, c'est en effet accroître, au moins éventuellement, ses dettes propres et rendre sa situation plus précaire. Il est donc normal que les colonies qui ont toutes contracté des emprunts garantis par la métropole, ne puissent accroître leurs charges sans l'assentiment de celle-ci.

A plusieurs reprises, on a dû rappeler aux gouverneurs et gouverneurs généraux cette sujétion dont ils avaient tendance à se libérer.

Difficultés d'application. — Les établissements publics coloniaux ont peu de facilités pour faire garantir leurs emprunts, tant est lourde à remuer la procédure pour y parvenir. Cette raison technique conduit parfois la colonie à contracter pour son propre compte des emprunts dont le profit exclusif va aux établissements spécialisés. L'A. O. F. a emprunté aux lieu et place de l'Office du Niger : un emprunt de l'Office garanti par

l'A. O. F. eût exigé plus de formalités qu'un emprunt de la colonie garanti par l'Etat et eût été d'un placement plus difficile.

Pai ailleurs, lorsque le Parlement autorise une colonie à garantir les émissions d'un établissement public local, il intervient directement dans l'organisation et le fonctionnement de cet établissement pour en augmenter la stabilité, mais en même temps le soustrait par contre-coup au pouvoir réglementaire du gouverneur général ou du gouverneur, ce qui n'est pas sans présenter de graves inconvénients. A titre d'illustration et sans autre commentaire, nous reproduisons les articles 9, 10 et 11 de la loi du 26 avril 1932.

ARTICLE 9

« Le Gouvernement général de l'Indochine est autorisé à donner sa garantie aux emprunts contractés par un établissement public local sous sa dépendance, en vue d'accorder des prêts fonciers à moyen et long terme aux planteurs, ainsi que des avances à la Caisse de compensation du caoutchouc, instituée par la loi du 31 mars 1931. Le montant de ces emprunts ainsi garantis est limité à 170 millions dont 80 millions destinés aux prêts aux plantations et 80 millions destinés aux avances à la Caisse de compensation. Un décret rendu sur le rapport du Ministre des Colonies et contresigné par le Ministre des Finances fixera dans chaque cas d'espèce les conditions auxquelles la garantie sera accordée. »

ARTICLE 10

« L'établissement public susvisé se substituera au gouvernement général par voie de remboursement en ce

qui concerne les prêts que celui-ci a consentis aux planteurs sur les fonds du budget général ou de sa caisse de réserve.

Cet établissement sera également chargé à l'avenir de l'octroi des prêts aux planteurs dans les limites où ces prêts étaient consentis par le gouvernement général lui-même. »

ARTICLE 11

« Cet établissement se substituera de la même façon au gouvernement général de l'Indochine en ce qui concerne les avances que ce dernier a consenties ou devrait consentir pour assurer la dotation et l'équilibre de la Caisse de compensation du caoutchouc dans les conditions fixées par la loi du 31 mars 1931 et le décret du 31 mai suivant... »

Exception aux principes posés. — Sous réserve des pouvoirs attribués aux assemblées locales par les textes organiques, les colonies peuvent être autorisées par décrets à garantir le remboursement des prêts consentis par la Caisse nationale de Crédit agricole aux organismes de Crédit mutuel agricole. Cette dérogation au droit commun résulte des termes d'une loi du 10 juillet 1931 et profite aux colonies qu'elles aient fait ou non appel à la garantie de l'Etat pour leurs propres emprunts. Une telle faveur doit être considérée comme exceptionnelle, et il n'y a pas lieu à notre sens, de faire bénéficier de ce régime la garantie qui pourrait être donnée par les colonies au remboursement des avances au profit de l'agriculture, faites par les banques d'émission locales.

SECTION IV. — *Utilisation des fonds.*

Les projets. — Un programme de travaux est soumis à l'examen du conseil d'administration de l'organisme intéressé par les soins d'un technicien attaché à la personne morale : ingénieur des travaux publics, ingénieur agronome, etc...

Ce programme, éventuellement amendé, est présenté à l'autorité supérieure qui doit autoriser l'emprunt. Cette autorisation accordée, les fonds d'emprunt ont une affectation qui ne saurait être transformée par la seule autorité du conseil d'administration.

Les budgets. — L'autorisation de contracter un emprunt n'impose pas à l'établissement public l'obligation d'établir un budget spécial, mais simplement celle de remanier son budget de manière à y faire apparaître clairement en recettes et en dépenses les mouvements de fonds provoqués par l'emprunt. —

Aucun « gabarit » n'a été imposé jusqu'ici et c'est peut-être une lacune. A titre d'exemple, nous indiquons les remaniements introduits dans le budget du port autonome de Saïgon à la suite de l'emprunt de 1925.

Aux recettes ordinaires, l'addition au chapitre V (Produits divers) d'un nouveau paragraphe : « Intérêt des fonds d'emprunt réalisés, non encore utilisés, placés en compte courant à la banque ».

Aux recettes extraordinaires, l'inscription au chapitre X (Produit des emprunts) d'un paragraphe : « Prélèvement sur l'emprunt de deux millions de piastres ».

Aux dépenses extraordinaires, l'inscription aux divers chapitres, mais spécialement aux chapitres IX (travaux

neufs), X (acquisition de matériel et d'outillage) et XI (achats de terrains) des travaux financés par les fonds d'emprunt, tels qu'ils figurent au chapitre X des recettes.

Il est certain que ces budgets qui renferment des recettes et des dépenses ordinaires et extraordinaires sont moins clairs que les budgets des colonies qui réunissent dans un budget spécial les fonds d'emprunt. A notre sens, il ne faut pourtant pas conclure à l'avantage du budget spécial dans ce cas ; les budgets spéciaux des colonies peuvent se justifier par l'importance des fonds engagés et le souci de contrôle de la métropole. Pour les budgets des établissements publics qui n'ont pas les mêmes caractères, on aurait inutilement compliqué leur gestion en leur imposant par souci d'uniformité des règles qui n'ont pas été faites pour eux.

La préparation et l'exécution de ces budgets ne présentent aucun trait caractéristique. Leur contrôle est assuré par l'autorité administrative dont ils dépendent et l'inspection mobile des colonies.

SECTION V. — *Service et amortissement.*

Le service et l'amortissement sont effectués d'après les principes déjà énoncés dans le chapitre IV, deuxième partie. Il y a lieu de remarquer seulement que la durée de l'amortissement est en général très courte : quinze à vingt-cinq ans. Ces emprunts qui ont pour objet des travaux rentables en principe, peuvent être rapidement amortis ; au surplus, il faut éviter que les personnes morales administratives n'aient un passif trop gros, ce qui entraînerait bientôt l'intervention de la colonie tutrice. Une faible durée d'amortissement, alourdissant les échéances est la meilleure garantie contre ce risque.

Le service des emprunts peut être fait, soit au moyen des ressources propres de l'établissement public, soit par l'affectation de certaines recettes déterminées : péages par exemple.

L'affectation de certaines recettes au service d'un emprunt est extrêmement fréquente pour les établissements publics. Elle est souvent réalisée pour gager l'emprunt et par conséquent pour augmenter la confiance du prêteur. Dans d'autres cas, elle est l'effet d'une disposition réglementaire. Pour les Chambres de commerce, nous l'avons vu, on distingue des emprunts suivant qu'ils servent à réaliser des travaux publics importants (ports, routes, etc.), ou simplement des constructions relativement modestes (bourses, docks). Dans le premier cas, le service des emprunts est assuré au moyen de l'excédent des recettes sur les dépenses de l'exploitation, et s'il y a lieu, au moyen de péages ou de droits établis dans des formes variables.

Dans le second cas, il est fait face au service sur les voies et moyens du budget de la Chambre de commerce.

ANNEXE II

TABLEAU DES EMPRUNTS ÉMIS PAR LES COLONIES FRANÇAISES JUSQU'AU 1^{er} JANVIER 1939

I. — AFRIQUE EQUATORIALE FRANÇAISE

AUTORISATIONS	RÉALISATIONS	MODE D'ÉMISSION	TAUX	AMORTIS- SEMENT
Décret du 18 octobre 1900. Emprunt de 2 millions.	Convention du 2 mai 1904. 2 millions.	Caisse des dépôts et consi- gnations.	3 %	50 ans.
Loi du 12 juillet 1909. Emprunt de 24 millions.	Décret du 40 septembre 1909. 15 millions. Décret du 12 avril 1913. 6 millions.	Souscription publique. Souscription publique.	3 % 3 %	50 ans. 40 ans.
Loi du 13 juillet 1914. Emprunt de 174 millions. Limité à 93 millions.	Décret du 30 septembre 1920. 25 millions. Décret du 23 juin 1922. 15 millions. Décret du 23 août 1924. 30 millions. Décret du 13 février 1926. 23 millions.	Caisse des dépôts et consi- gnations. Souscription publique. Souscription publique. Souscription publique.	5,5 % 6 % 6 % 7 %	50 ans. 50 ans. 40 ans. 50 ans.
Loi du 15 juillet 1925. Emprunt de 300 millions.	Décret du 11 mars 1927. 30 millions. Décret du 16 novembre 1927. 70 millions. Décret du 14 juin 1929. 30 millions. Décret du 28 novembre 1929. 30 millions. Décret du 29 mars 1930. 70 millions. Décret du 19 juillet 1930. 30 millions.	Souscription publique. Souscription publique. Souscription publique. Souscription publique. Souscription publique. Souscription publique.	7 % 6 % 4 1/2 % 4 1/2 % 4 % 4 %	50 ans. 50 ans. 50 ans. 49 ans 1/2. 50 ans. 49 ans 1/2.

AUTORISATIONS	RÉALISATIONS	MODE D'ÉMISSION	TAUX	AMORTISSEMENT
Lois des 22 février 1934 et 2 août 1933.	Décret du 18 avril 1934. 220 millions.	Souscription publique.	4 %	50 ans.
Emprunt de 1420 millions.	Décret du 2 août 1932. 397 millions.	Souscription publique.	4 1/2 %	50 ans.
	Décret du 12 mai 1933. 57 millions.	Souscription publique.	5 %	50 ans.
	Décret du 12 décembre 1933. 230 millions.	Souscription publique.	5,5 %	50 ans.
	Décret du 3 décembre 1934. 70 millions.	Souscription publique.	5 %	50 ans.
	Décret du 22 janvier 1936. 50 millions.	Souscription publique.	5,5 %	50 ans.
	Décret du 14 mai 1937. 32 millions.	Souscription publique.	5,5 %	20 ans.
Décret-loi du 24 mai 1938. Emprunt de 200 millions.	(4)			

II. — AFRIQUE OCCIDENTALE FRANÇAISE

Décret du 13 mai 1892. 3 millions.	Convention du 5 juillet 1892. 3 millions.	Caisse des dépôts et consignations.	2 1/2	30 ans.
Décret du 14 avril 1899. 8 millions.	Convention du 2 mai 1899. 8 millions.	Caisse des dépôts et consignations.	2 1/2	30 ans.
Décret du 22 mars 1901. 4 millions.	Convention du 3 mai 1901. 4 millions.	Caisse des dépôts et consignations.	3	30 ans.
Loi du 5 juillet 1903.	Décret du 23 juillet 1903. 40 millions.	Souscription publique.	3 %	50 ans.
Emprunt de 65 millions.	Décret du 17 septembre 1905. 25 millions.	Souscription publique.	3 %	50 ans.

1. L'emprunt de 200 millions autorisé par le décret-loi du 24 mai 1938 profite à l'A. O. F., à l'A. E. F. et à Madagascar.

AUTORISATIONS	RÉALISATIONS	MODE D'ÉMISSION	TAUX	AMORTIS- SEMENT
Loi du 22 janvier 1907.	Décret du 30 janvier 1907. 40 millions.	Souscription publique.	3 %	50 ans.
Emprunt de 400 millions.	Décret du 3 février 1909. 30 millions.	Souscription publique.	3 %	50 ans.
	Décret du 25 juillet 1910. 30 millions.	Souscription publique.	3 %	50 ans.
Loi du 18 février 1910.	Décret du 22 mai 1910. 7 millions.	Souscription publique.	3 %	50 ans.
Emprunt de 14 millions.	Décret du 4 novembre 1914. 7 millions.	Souscription publique.	3 %	50 ans.
Loi du 23 décembre 1913.	Décret du 23 décembre 1913. 25 millions.	Caisse des dépôts et consi- gnations.	3 1/2 %	50 ans.
Emprunt de 167 millions.	Décret du 30 septembre 1920. 25 millions.	Caisse des dépôts et consi- gnations.	5 1/2 %	50 ans.
	Décret du 27 mars 1922. 25 millions.	Caisse des dépôts et consi- gnations.	5 1/2 %	50 ans.
	Décret du 3 août 1923. 25 millions.	Souscription publique.	6 1/2 %	50 ans.
	Décret du 25 novembre 1923. 25 millions.	Souscription publique.	6 1/2 %	50 ans.
Loi du 22 février 1934.	Décret du 18 avril 1934. 245 millions.	Souscription publique.	4 %	50 ans.
1 690 millions.	Décret du 2 août 1932. 90 millions.	Souscription publique.	4 1/2 %	50 ans.
	Décret du 13 mai 1933. 85 millions.	Souscription publique.	5 %	50 ans.
	Décret du 12 décembre 1933. 60 millions.	Souscription publique.	5 1/2 %	50 ans.
	Décret du 13 avril 1935. 60 millions.	Souscription publique.	5 %	48 ans.
	Décret du 22 janvier 1936. 60 millions.	Souscription publique.	5,5 %	50 ans.
	Décret du 14 mai 1937. 80 millions.	Souscription publique.	5,5 %	20 ans.

AUTORISATIONS	RÉALISATIONS	MODE D'ÉMISSION	TAUX	AMORTIS- SEMENT
Loi du 28 avril 1932.	Décret du 4 août 1932.	Caisse des dépôts et consi- gnations.	5 %	50 ans.
Emprunt de 62 millions.	60 millions.			
Décret-loi du 24 mai 1938.	(4)			
Emprunt de 200 millions.				
III. — MADAGASCAR.				
Emprunt conclu par le gouvernement Hova.	Convention de 1886. 46 millions.	Emprunt conclu de gré à gré avec une banque.	6 %	30 ans.
Loi du 5 avril 1897.	4897 20 millions.	Souscription publique.	2 1/2 %	60 ans.
Emprunt de 30 millions.	1898 5 millions 1/2.	Souscription publique.	2 1/2 %	60 ans.
	4899 4 millions 1/2.	Souscription publique.	2 1/2 %	60 ans.
Loi du 14 avril 1900.	Décret du 6 octobre 1902. 44 millions.	Caisse des dépôts et consi- gnations.	3,95 %	60 ans.
Emprunt de 60 millions.	Décret du 29 juillet 1903. 46 millions.	Souscription publique.	3 %	59 ans.
Loi du 49 mars 1905.	Décret du 7 février 1906. 45 millions.	Souscription publique.	3 %	56 ans 1/2.
Emprunt de 45 millions.				
Loi du 22 février 1931.	Décret du 48 avril 1931. 240 millions.	Souscription publique.	4 %	50 ans.
Emprunt de 735 millions.	Décret du 2 août 1932. 60 millions.	Souscription publique.	4 1/2 %	50 ans.
	Décret du 12 juillet 1933. 60 millions.	Souscription publique.	5 %	50 ans.

1. L'emprunt de 200 millions autorisé par le décret-loi du 24 mai 1938 profite à l'A. O. F., à l'A. E. F. et à Madagascar.

AUTORISATIONS	RÉALISATIONS	MODE D'ÉMISSION	TAUX	AMORTIS- SEMENT
Loi du 29 février 1931.	Décret du 12 décembre 1933. 84 millions.	Souscription publique.	5,5 %	50 ans.
Emprunt de 735 millions.	Décret du 13 avril 1935. 170 millions.	Souscription publique.	5 %	48 ans.
	Décret du 22 janvier 1936. 50 millions.	Souscription publique.	5 1/2 %	50 ans.
	Décret du 14 mai 1937. 45 millions.	Souscription publique.	5 1/2 %	20 ans.
Décret-loi du 24 mai 1938.	(4)			
Emprunt de 200 millions.				
IV. — INDOCHINE				
Emprunt non autorisé par la métropole.	Convention du 2 juillet 1894. Empr. de 4 millions de francs.	Emprunt conclu de gré à gré avec une banque.	9 %	3 ans.
Emprunt non autorisé par la métropole.	Convention du 9 juillet 1894. Emprunt de 750 000 \$.	Emprunt conclu de gré à gré avec une banque.	9 %	3 ans.
Loi du 10 février 1896.	1896 80 millions.	Souscription publique.	2 1/2 %	60 ans.
Emprunt de 80 millions.				
Loi du 25 décembre 1898.	1899 50 millions.	Souscription publique.	3 1/2 %	75 ans.
Emprunt de 200 millions.	1902 70 millions.	Souscription publique.	3 1/2 %	75 ans.
	1905 80 millions.	Souscription publique.	3 1/2 %	75 ans.
Loi du 14 mars 1909.	1909 53 millions.	Souscription publique.	3 %	75 ans.
Emprunt de 53 millions.				

4. L'emprunt de 200 millions autorisé par le décret-loi du 24 mai 1938 profite à l'A. O. F., à l'A. E. F. et à Madagascar.

AUTORISATIONS	RÉALISATIONS	MODÈ D'ÉMISSION	TAUX	AMORTISSEMENT
Loi du 25 décembre 1912.	— 1913	Souscription publique.	3 1/2 %	75 ans.
Emprunt de 90 millions.	50 millions.			
Loi du 20 juin 1921.	Décret du 8 octobre 1921.	Souscription publique.	Bons non productifs d'intérêts.	30 ans.
— Emprunt de 6 480 000 piastres.	6 480 000 piastres.			
Loi du 22 février 1934.	Décret du 28 avril 1934.	Souscription publique.	4 %	50 ans.
— Emprunt de 4 370 millions.	200 millions. Décret du 27 septembre 1934. 300 millions.	Souscription publique.	4 %	50 ans.
— Emprunt de 250 millions.	Décret du 20 juillet 1932. 250 millions.	Souscription publique.	4 1/2 %	50 ans.
— Emprunt de 200 millions.	Décret du 12 décembre 1933. 200 millions.	Souscription publique.	5 1/2 %	50 ans.
— Emprunt de 425 millions.	Décret du 13 avril 1935. 425 millions.	Souscription publique.	5 %	48 ans.
— Emprunt de 130 millions.	Décret du 14 mai 1937. 130 millions.	Souscription publique.	5 1/2 %	20 ans.
Loi du 26 avril 1932.	Décret du 20 juillet 1932. 230 millions.	Souscription publique.	4 1/2 %	50 ans.
— Emprunt de 250 millions.				
Loi du 27 juillet 1934.	Décret du 4 septembre 1934. 170 millions.	Souscription publique.	5 %	45 ans.
— Emprunt de 470 millions.				
Décret-loi du 24 mai 1938.	Décret du 3 août 1938. 44 millions de piastres.	Souscription publique.	5 %	20 ans.
— Emprunt de 400 millions.				
Décret du 17 mars 1899.	1899	Souscription publique.	3 1/2 %	25 ans.
— Emprunt de 1 200 000 fr.	4 200 000 francs.			

V. — GUADELOUPE

AUTORISATIONS	RÉALISATIONS	MODE D'ÉMISSION	TAUX	AMORTISSEMENT
Décret du 25 mars 1904.	1904 4 500 000 francs.	Souscription publique.	3 1/2 %	25 ans.
Emprunt de 4 500 000 fr.				
Décret du 16 juin 1904.	1904 900 000 francs.	Souscription publique.	4 %	20 ans.
Emprunt de 900 000 fr.				
Décret du 9 octobre 1908.	1909 4 million.	Souscription publique.	4 %	25 ans.
Emprunt de 4 million.				
Décret du 2 mai 1914.	1914 4 100 000 francs.	Souscription publique.	4,25 %	30 ans.
Emprunt de 4 400 000 fr.				
Décret du 8 novembre 1922.	1923 2 millions.	Souscription publique.	6 %	30 ans.
Emprunt de 2 millions.				
Loi du 10 juillet 1934.	Décret du 5 septembre 1932. 24 millions.	Caisse des dépôts et consignations.	5 %	50 ans.
Emprunt de 125 millions.	Décret du 12 décembre 1933. 44 millions.	Souscription publique.	5 1/2 %	50 ans.
	Décret du 3 décembre 1934. 19 700 000 francs.	Souscription publique.	5 %	48 ans 1/2.
	Décret du 13 avril 1935. 25 millions.	Souscription publique.	5,5 %	48 ans.
	Décret du 22 janvier 1936. 16 millions.	Souscription publique.	5,5 %	50 ans.
	Décret du 30 juin 1937. 43 700 000 francs.	Caisse des dépôts et consignations.	5,5 %	30 ans.
VI. — MARTINIQUE				
Décret du 5 décembre 1911.	Convention 12 janvier 1912. 3 millions.	Souscription publique.	3,5 %	30 ans.
Emprunt de 3 millions.				

AUTORISATIONS	RÉALISATIONS	MODE D'ÉMISSION	TAUX	AMORTIS- SEMENT
Loi du 10 juillet 1934.	Décret du 16 février 1933. 45 millions.	Caisse de garantie des Assu- rances sociales.	5 %	50 ans.
Emprunt de 450 millions.	Décret du 12 mai 1933. 25 millions.	Souscription publique.	5 %	50 ans.
	Décret du 13 avril 1935. 10 millions.	Souscription publique.	5,5 %	48 ans.
	Décret du 22 janvier 1936. 45 millions.	Souscription publique.	5,5 %	50 ans.
VII. — GUYANE				
Décret du 4 juin 1913.	1913	Souscription publique.	4,25 %	25 ans.
Emprunt de 100 000 francs.	400 000 francs.			
Décret du 24 janvier 1918.	1918	Souscription publique.	5,5 %	30 ans.
Emprunt de 200 000 francs.	200 000 francs.			
Loi du 10 juillet 1931.	Décret du 5 septembre 1932. 860 000 francs	Caisse des dépôts et consi- gnations.	5 %	50 ans.
Emprunt de 21 millions.	Décret du 3 décembre 1934. 4 820 000 francs.	Souscription publique.	5 %	48 ans 1/2.
	Décret du 13 avril 1935. 3 000 000 francs.	Souscription publique.	5,5 %	48 ans.
	Décret du 22 janvier 1936. 3 500 000 francs.	Souscription publique.	5,5 %	50 ans.
	Décret du 20 juin 1937. 4 030 000 francs.	Caisse des dépôts et consi- gnations.	5,5 %	30 ans.
VIII. — RÉUNION				
Loi du 10 juillet 1934.	Décret du 16 février 1933. 45 millions.	Caisse de garantie des Assu- rances sociales.	5 %	50 ans.
Emprunt de 63 millions.	Décret du 1 ^{er} octobre 1933, modif. décret 9 juillet 1934. 7 millions.	Souscription publique.	5 %	50 ans.
	Décret du 3 décembre 1934. 23 millions.	Souscription publique.	5 %	48 ans 1/2.

IX. — NOUVELLE-CALÉDONIE

AUTORISATIONS	RÉALISATIONS	MODE D'ÉMISSION	TAUX	AMORTIS- SEMENT
Décret du 16 février 1901.	— 1901	—	—	—
Emprunt de 5 millions.	5 millions.	Souscription publique.	4 %	50 ans.
Décret du 19 février 1909.	—	—	—	—
Emprunt de 3 400 000 fr.	Convention du 26 février 1909. 3 400 000 francs.	Souscription publique.	4 %	50 ans.
Loi du 22 février 1934.	—	—	—	—
Emprunt de 95 millions.	Décret du 30 juillet 1934. 83 millions. Décret du 23 novembre 1933. 5 100 000 francs. Décret du 22 janvier 1936. 5 millions. Décret du 30 juin 1937. 6 500 000 francs. Décret du 7 août 1938. 8 242 000 francs.	Souscription publique. Caisse autonome de retraite des ouvriers mineurs. Souscription publique. Caisse des dépôts et consi- gnations. Caisse des dépôts et consi- gnations.	4 % 6 % 5,5 % 5,5 % 5 %	50 ans. 50 ans. 50 ans. 30 ans. 30 ans.

ANNEXES

X. — ÉTABLISSEMENTS FRANÇAIS D'Océanie

Loi du 20 janvier 1934.	Aucune réalisation n'a été faite au 1 ^{er} janvier 1939.	»	»
Emprunt de 15 millions.	—	»	»

XI. — LES ÉTABLISSEMENTS FRANÇAIS DE L'Inde

Loi du 4 ^{er} avril 1909 modifiée par la loi du 8 avril 1913.	1909 4 380 000 francs.	Souscription publique.	4 %	50 ans.
Emprunt de 4.380.000 fr.	—	—	—	—

145

XII. — COTE FRANÇAISE DES SOMALIS

AUTORISATIONS	RÉALISATIONS	MODE D'ÉMISSION	TAUX	AMORTIS- SEMENTS
Loi du 20 janvier 1934.	Décret du décembre 1934. 49 millions.	Souscription publique.	5 %	48 ans 1/2.
Emprunt de 44 millions.	Décret du 22 janvier 1936. 5 millions.	Souscription publique.	5,5 %	50 ans.
	Décret du 30 juin 1937. 6 millions.	Caisse des dépôts et consignations.	5,5 %	20 ans.

XIII. — TOGO

Loi du 22 février 1934.	Décret du 18 avril 1934. 27 000 000 francs.	Souscription publique.	4 %	50 ans.
Emprunt de 73 millions.	Décret du 2 août 1932. 38 800 000 francs.	Souscription publique.	4,5 %	50 ans.
	Décret du 29 juillet 1934. 7 200 000 francs.	Caisse de garantie des Assurances sociales.	5 %	20 ans.

XIV. — CAMEROUN

Loi du 30 avril 1924.	Cet emprunt n'a pas été réalisé.	»	»	»
Emprunt de 25 millions.				
Loi du 22 février 1934.	Décret du 18 avril 1934. 10 millions.	Souscription publique.	4 %	50 ans.
Emprunt de 32 millions.	Décret du 2 août 1932. 40 860 000 francs.	Souscription publique.	4 1/2 %	50 ans.
	Décret du 12 décembre 1933. 9 740 000 francs.	Souscription publique.	5 1/2 %	50 ans.
Loi du 20 janvier 1934.	Décret du 3 décembre 1934. 13 500 000 francs.	Souscription publique.	5 %	48 ans 1/2.
Emprunt de 25 millions.				

BIBLIOGRAPHIE

- BOURDARIE. — *De la création de l'outillage économique aux colonies : Subvention ou souscription* (*Revue politique et parlementaire*, 1899, t. XXI, p. 335.)
- BOUVARD. — *Du concours financier extraordinaire de l'Etat à l'exécution des Travaux publics aux colonies*. Larose, Paris, 1899.
- CARBON-FERRIÈRE. — *La Gold Coast. Administration. Finances. Economie*. Librairie technique et économique, Paris, 1936.
- CUVILLIER-FLEURY. — *La mise en valeur du Congo Français* (Thèse, Paris, 1904.)
- DEMORGNY. — *Les principales réformes financières en Indochine de 1897 à 1899*. (Thèse, Paris, 1900.)
- MERAT. — *Evolution actuelle du régime financier des colonies françaises*. (Thèse, Paris, 1927.)
- MERLY (et SOL). — *Le Régime financier des colonies françaises*. Larose, Paris, 1932.
- PAULIN. — *La participation étrangère dans la mise en valeur de nos colonies*. (*Revue politique et parlementaire*, 1922, t. CXII, p. 369.)
- PERRAUT (A.). — *Etude sur les régimes financiers des colonies anglaises*. (Thèse, Paris, 1904.)

- Publication officielle. — Les ports autonomes de l'Indochine.* Imprimerie d'Extrême-Orient, Hanoï, 1930.
- SHAH et BAHADURJI. — *Constitution, functions and Finances of Indian Municipalités.* Londres, 1920.
- SOL. — *Eléments de législation financière coloniale.* Larose, Paris, 1933.
- THOMAS. — *Nos colonies et le budget métropolitain.* (Thèse, Paris, 1906.)
- ROLLAND, LAMPUE et G. DU ROSLAN. — *Législation et finances coloniales.* Paris, 1930.
- TOUZET. — *Fédéralisme financier et finances indochinoises.* Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1935.
- Publication officielle. — Histoire budgétaire de l'Indochine.* Imprimerie d'Extrême-Orient, Hanoï, 1930.
- YOU et GAYET. — *Madagascar, Colonie Française* (Société d'Editions géographiques, maritimes et coloniales, Paris, 1931.)
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	3
<i>Section I.</i> — Aperçu historique sur la dette publique aux Colonies	3
§ 1 ^o Naissance et développement de la dette.....	3
§ 2. La dette des principales colonies fran- çaises	5
<i>Section II.</i> — La place légitime de l'emprunt dans les finances coloniales	18
CHAPITRE PREMIER. — Initiative de l'emprunt.....	23
<i>Section I.</i> — Qui peut emprunter	23
§ 1. Principe	23
§ 2. Exception qu'on a tenté d'apporter ..	24
<i>Section II.</i> — Qui peut proposer l'emprunt	27
§ 1. Les gouverneurs généraux et les gou- verneurs.....	27
§ 2. Rôle des assemblées locales	29
<i>Section III.</i> — Action de la tutelle administrative.	32
§ 1. Principe	32
§ 2. Mode d'action de la tutelle	33
CHAPITRE II. — Réalisation de l'emprunt.....	35
<i>Section I.</i> — Principes	35

§ 1. Qui autorise la réalisation.....	35
§ 2. Comment choisit-on le mode de réalisation	37
<i>Section II. — Réalisation par souscription publique</i>	39
§ 1. Modalités	39
§ 2. Procédure	41
§ 3. Résultats obtenus.....	43
<i>Section III. — Réalisation par traité direct passé avec un Établissement public ou privé</i>	49
§ 1. Modalités	49
§ 2. Procédure	50
§ 3. Résultats obtenus.....	51
CHAPITRE III. — Utilisation de l'emprunt.....	53
<i>Section I. — Les programmes d'emprunt</i>	54
§ 1. Utilité des programmes	54
§ 2. Force obligatoire des programmes.....	54
§ 3. Cas particulier.....	58
<i>Section II. — Contrôle technique de l'exécution des programmes</i>	63
§ 1. Contrôle technique préalable : projets et décrets d'ouverture	63
§ 2. Contrôle technique <i>a posteriori</i> : les rapports	69
<i>Section III. — Contrôle financier de l'exécution des programmes</i>	72
§ 1. Contexture des budgets spéciaux	73
§ 2. Préparation des budgets spéciaux	80
§ 3. Délibération, approbation, publication des budgets spéciaux	83
§ 4. Exécution des budgets spéciaux	85

TABLE DES MATIÈRES	151
§ 5. Règlement du budget spécial : le compte administratif	86
CHAPITRE IV. — Remboursement de la dette	89
<i>Section I.</i> — Opérations du service et de l'amor- tissement	89
<i>Section II.</i> — Contribution des colonies d'un groupe au service d'une dette de la fédération.	94
<i>Section III.</i> — Participation de l'État au service des emprunts coloniaux, la garantie	95
§ 1. Principes généraux	95
§ 2. Garantie des emprunts de l'A. E. F....	99
CONCLUSION	113
ANNEXE I. — Emprunts des communes coloniales et de quelques Établissements publics coloniaux ...	117
CHAPITRE I : <i>Emprunt des communes coloniales</i> ..	117
CHAPITRE II : <i>Emprunts de quelques établisse- ments publics</i>	122
ANNEXE II. — Tableau des emprunts émis par les colonies françaises jusqu'au 1 ^{er} janvier 1939....	137
BIBLIOGRAPHIE	147

IMPRIMERIE
HÉRISSEY
:: ÉVREUX ::